



European Conference of Presidents of Parliament
Conférence européenne des Présidents de Parlement
Strasbourg, 15 - 16 September 2016
Strasbourg, 15 - 16 septembre 2016



Thème 2

Les parlements nationaux et le Conseil de l'Europe : promouvoir ensemble la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit

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

Introduction

Les parlements nationaux et le Conseil de l'Europe prennent régulièrement l'engagement de « coopérer ». Rares sont ceux qui contesteraient le fait que « travailler ensemble » est une bonne chose, mais le diable est dans les détails : travailler ensemble certes, mais *comment* exactement, dans quel but et avec quel résultat ?

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) est le partenaire naturel de la plupart des parlements au sein du Conseil de l'Europe, et l'institution qu'ils connaissent le mieux. Mais le Conseil de l'Europe compte également bien d'autres organes, qui ont chacun leur domaine d'activité, leur mandat et leurs méthodes de travail.

Le présent document d'information vise à dépasser les complexités institutionnelles et à proposer en quelques mots, dans un langage simple, avec des exemples si possible, des pistes permettant aux parlements nationaux et au Conseil de l'Europe de travailler ensemble pour promouvoir les trois valeurs essentielles que tous se sont engagés à respecter : la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit.

La Convention européenne des droits de l'homme : la pierre angulaire

Les valeurs de la démocratie et des droits de l'homme partagées par les parlements et le Conseil de l'Europe sont consacrées de la manière la plus remarquable et immédiate par la Convention européenne des droits de l'homme. La Convention et ses protocoles sont jusqu'à présent considérés comme le « phare » du continent, un ensemble de valeurs communes qui sous-tend tout le reste. Comment les parlements peuvent-ils veiller à ce que les normes de la Convention continuent d'être respectées, pas simplement dans leur pays et pour leurs citoyens mais sur tout le continent ?

Anticiper et vérifier la compatibilité des projets de loi avec la Convention

Certains parlements passent les projets de loi au crible avant de les adopter, de manière à s'assurer qu'ils sont conformes à la Convention. Un contrôle préalable rigoureux est le meilleur moyen d'éviter des problèmes ultérieurs.

Quand les choses tournent mal – exhorter les Etats à respecter les arrêts de la Cour de Strasbourg

Aucun Etat n'est parfait et tous les Etats membres du Conseil de l'Europe font l'objet, à un moment ou à un autre, d'un arrêt défavorable de la Cour de Strasbourg. Lorsque cela se produit, le parlement national peut jouer un rôle – soit par le biais des commissions existantes soit en créant des groupes de travail spécialisés – pour exhorter l'Etat à respecter l'arrêt en question, par exemple en interrogeant les ministres sur les raisons du retard ou en programmant des débats pour discuter des problèmes. Si les arrêts sont politiquement sensibles ou impopulaires, les parlements peuvent aider à négocier les compromis politiques nécessaires pour aller de l'avant. Dans les Etats qui ont un grave problème structurel se traduisant par des affaires répétitives devant la Cour de Strasbourg (par exemple en raison de mauvaises conditions de détention ou de l'engorgement des tribunaux), les parlements, en collaboration avec l'exécutif, peuvent être la solution pour régler le problème sous-jacent.

Que peuvent faire les parlements pour promouvoir le soutien aux droits de la Convention ?

Les parlements peuvent aussi agir pour enrayer l'affaiblissement du soutien public à la Convention dans certains pays. Au niveau national, ils peuvent « sensibiliser » les responsables et les parlementaires – ainsi que les médias – à la Convention et à sa jurisprudence et dissiper les mythes ou les malentendus. Ils peuvent se faire les relais des défenseurs des droits de l'homme et de la société civile pour exprimer des préoccupations ou influencer sur le législateur. Ils peuvent suivre les travaux des institutions nationales des droits de l'homme. Ils peuvent soutenir les réformes et l'augmentation des ressources en faveur de la Cour et de ses mécanismes d'appui. Plus largement, ils peuvent aider à créer un climat positif autour des droits de l'homme et réaffirmer – tant dans les cercles politiques que dans le pays tout entier – l'idée que certaines libertés fondamentales sont intangibles.

Le Conseil de l'Europe, une « fabrique de droit » avec ses quelque 200 autres conventions

Si la Convention européenne des droits de l'homme est le « joyau de la Couronne », plus de 200 autres conventions ont été ratifiées par les Etats du Conseil de l'Europe depuis 1949. On peut ainsi voir le Conseil de l'Europe comme une « fabrique » offrant une palette de lois potentielles en constante évolution – les parlements étant ses partenaires indispensables pour adopter ces nouvelles lois.

L'APCE peut influencer sur le processus de rédaction des conventions de trois manières. Tout d'abord, elle peut donner la première impulsion en demandant l'élaboration d'une convention du Conseil de l'Europe dans un domaine donné. Ensuite, elle peut suivre le processus de rédaction, par exemple en interrogeant le Comité des Ministres sur l'avancement des négociations ou, parfois, en envoyant des représentants invités en qualité d'observateur assister aux réunions des comités de rédaction. Enfin, l'Assemblée rend des avis sur les projets de convention et peut proposer des amendements.

Que peuvent faire les parlements nationaux pour contribuer davantage à ce processus ? Ils peuvent réaliser des « audits » sur les instruments juridiques du Conseil de l'Europe ratifiés par leur pays, sur leur fonctionnement et sur l'efficacité de leur mise en œuvre. Ils peuvent analyser minutieusement si le gouvernement respecte les textes du Conseil de l'Europe et réagir aux conclusions des mécanismes de suivi associés à ces traités.

Des critiques constructives entraînant des débats parlementaires et des commissions d'enquête

Lorsqu'ils fonctionnent bien, les parlements nationaux jouent un rôle crucial pour amener les gouvernements à rendre des comptes – mais parfois, en raison d'une impasse politique ou d'autres formes de résistance interne, il faut une « influence extérieure » pour enclencher le processus. Les critiques crédibles émanant d'un organe international, si elles sont formulées de manière constructive, peuvent ainsi être le « catalyseur » indispensable pour lancer un débat parlementaire. Dans les cas plus graves, ou lorsque les gouvernements rechignent à affronter un problème directement, une commission d'enquête parlementaire peut être nécessaire.

Au sein du Conseil de l'Europe, les critiques crédibles et constructives peuvent émaner de nombreux organes : l'Assemblée elle-même, le Comité des Ministres, le Secrétaire Général, les mécanismes de suivi, la Commission de Venise, le Commissaire aux droits de l'homme et bien d'autres.

Comment les parlements devraient-ils réagir à cette série de conseils bienveillants ? Un premier point pourrait être d'améliorer la communication. Les recommandations des nombreux organes du Conseil de l'Europe pourraient-elles, dans la mesure où elles se rapportent à un pays, être plus accessibles aux

parlementaires, aux responsables et aux chercheurs ? Les nombreux messages pourraient-ils être rationalisés voire « centralisés » ?

La commission de suivi de l'Assemblée s'est déjà engagée dans cette voie avec ses nouveaux « examens périodiques » portant sur les 34 Etats membres qui ne font pas déjà l'objet d'une procédure de suivi ou de dialogue post-suivi. Chacun de ces rapports rédigés au cours d'un cycle de quatre ans réunit des informations provenant des différents mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe. L'objectif est de dresser un bilan global pour évaluer dans quelle mesure un Etat membre respecte les normes de l'Organisation en matière de droits de l'homme et de démocratie. Les 13 autres Etats membres sont déjà soumis à la procédure de suivi de l'Assemblée ou engagés dans le dialogue post-suivi, ce qui implique une évaluation plus approfondie. Point important, les parlementaires du pays concerné – de la majorité et de l'opposition – ont la possibilité de contester et discuter les projets de l'Assemblée avant leur finalisation.

Qu'elles soient rassemblées ou non, les évaluations du Conseil peuvent constituer une « matière première » utile au débat national. Les Etats membres ne sont pas classés dans un palmarès, mais ces évaluations – reprises dans les débats et rapports parlementaires, citées par les partis politiques ou les organisations non gouvernementales et relayées par les médias – permettent aux Etats de juger de leurs progrès (ou de l'absence de progrès) comparativement aux autres Etats.

Des enquêtes de l'APCE qui déclenchent des investigations

Lorsque de nouvelles preuves de graves violations des droits de l'homme sont présentées dans une enceinte internationale, la pression incitant à réagir peut devenir accablante.

Les rapports de 2006 et 2007 de l'Assemblée, dits « rapports Marty », qui ont mis en lumière des preuves convaincantes du recours de la CIA à la torture sur le sol européen, ont fait la une des journaux dans le monde entier et ont entraîné la création de commissions d'enquête parlementaires dans plusieurs Etats membres. Si ces travaux ont donné des résultats très variés, ils ont en tout cas contribué à ouvrir la boîte noire du « secret d'Etat » et réduit la possibilité que les tortionnaires restent impunis à l'avenir.

Parmi les autres exemples connus attestant de la capacité d'enquête de l'Assemblée, on peut citer les rapports sur les allégations selon lesquelles des journalistes et d'autres personnes ont été tués au Bélarus sur ordre de hauts responsables gouvernementaux, ou que les organes de prisonniers capturés ont fait l'objet d'un trafic au Kosovo*. Dans ce dossier, l'Assemblée du Kosovo* a donné son feu vert à la création d'un tribunal spécial chargé de juger les personnes accusées de ces crimes, en se basant en partie sur les preuves révélées dans le rapport de l'APCE.

Prévenir et désamorcer les conflits – encourager les parlementaires de tous bords à se parler

“Jaw-jaw is better than war-war” (« Mieux vaut discuter que faire la guerre »), conseillait Winston Churchill dans une formule qui résume joliment en quelques mots l'essence du Conseil de l'Europe. Lorsque des soldats se font face au travers de barbelés, dans un climat de tension exacerbée, le doigt sur la gâchette, les discussions entre parlementaires de chaque camp peuvent aider à calmer les esprits et marquer un premier pas vers la détente. L'Assemblée est parfois la seule enceinte où peut se tenir ce dialogue.

Il arrive également que les conflits de longue date nécessitent une approche plus nuancée, et non des débats publics où la confrontation est de mise. Lorsque la volonté politique est là, l'APCE peut travailler directement avec les parlements nationaux des pays en désaccord. Même si les adversaires campent sur leurs positions, excluant tout contact « officiel » de gouvernement à gouvernement, les parlementaires – forts de leur plus grande indépendance et flexibilité – peuvent parfois combler ce vide.

Même si la mise en place de structures formelles se révèle impossible en raison du refus de l'un ou l'autre camp de participer, les contacts informels peuvent toujours jouer un rôle important et l'APCE offre un cadre pour de tels échanges. Au niveau humain, ces contacts peuvent à tout le moins contribuer à une meilleure compréhension mutuelle.

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

Une fenêtre sur les défis et les tendances en Europe

Lorsqu'elle se réunit en session plénière, l'Assemblée n'est ni plus ni moins que 47 parlements rassemblés en un seul lieu. Grâce à sa composition, qui doit refléter les forces politiques élues dans les parlements nationaux, l'Assemblée est le vecteur des opinions de 820 millions d'Européens. Les discussions qui se déroulent dans l'hémicycle permettent aux membres de connaître les tendances et de mettre en perspective les défis qui dépassent le cadre national.

Faire campagne à l'échelle européenne – le pouvoir démultiplicateur d'un membre dans chaque parlement

Un autre bon exemple de coopération concrète avec les parlements est la pratique adoptée récemment par l'Assemblée, qui consiste à promouvoir des campagnes à l'échelle du continent via des réseaux de parlementaires (comptant normalement au moins un représentant dans chaque parlement). Chaque parlementaire peut mobiliser les ressources de sa législature nationale pour atteindre l'objectif de la campagne, faisant ainsi office d'« ambassadeur » de la campagne, dont il peut adapter le message aux besoins et préoccupations locaux. L'une des plus belles réussites dans ce domaine est le réseau parlementaire pour le droit des femmes de vivre sans violence, qui joue un rôle moteur dans la ratification de la Convention d'Istanbul, traité pionnier du Conseil de l'Europe visant à protéger les femmes de la violence.

De l'importance d'observer les élections

La légitimité des élections est l'une des pierres angulaires de la démocratie représentative et le Conseil de l'Europe peut jouer un rôle majeur pour garantir le respect des normes énoncées par la Commission de Venise, en partenariat avec l'OSCE/BIDDH.

Des équipes multipartites et multinationales d'observateurs de l'Assemblée – et, pour les élections locales, du Congrès – évaluent le cadre juridique, la conduite de la campagne, l'équilibre de la couverture médiatique et les dispositifs de vote, en s'appuyant sur leur propre expérience et expertise.

Avec ces évaluations, les observateurs posent un précieux regard sur la pratique démocratique sur le terrain. Lorsque le résultat du scrutin est serré, leurs conclusions finales peuvent avoir des répercussions politiques importantes, allant jusqu'à l'organisation de nouvelles élections.

Aider les parlements à mieux fonctionner

L'Assemblée propose plusieurs instruments aux parlements et à leur personnel pour travailler plus efficacement.

Eradiquer la corruption

Les parlements doivent inspirer confiance à l'opinion publique pour accomplir leur travail, mais cette confiance s'effrite rapidement en cas de corruption. Le Conseil de l'Europe – par le biais de son organe anticorruption, le GRECO, et de la plateforme de l'Assemblée contre la corruption – a ouvert la voie en proposant des mesures telles que la transparence du financement des partis politiques ou l'adoption de codes de conduite concernant les parlementaires et en créant un espace d'échange de bonnes pratiques.

Permettre au personnel parlementaire d'élargir son horizon

Le personnel d'un parlement est au service des parlementaires dûment élus et veille au bon fonctionnement de la démocratie au quotidien. L'Assemblée organise régulièrement des séminaires sur des sujets clés à l'intention du personnel des parlements nationaux. Ces séminaires dirigés par la Division de soutien de projets parlementaires de l'Assemblée couvrent par exemple la Convention européenne des droits de l'homme ou les mécanismes et normes du Conseil de l'Europe, ainsi que des questions plus techniques de procédure et d'organisation.

Le personnel ainsi formé rentre dans son parlement national avec une meilleure connaissance politique et de nouveaux outils, idées et contacts dont il pourra s'inspirer dans les discours, les débats et le travail législatif. Il élargit ses perspectives tout en découvrant de nouvelles méthodes de travail et les « bonnes pratiques » appliquées par les collègues d'autres parlements.

Un socle de pratiques parlementaires qui se renforce

Avec le Parlement européen, l'Assemblée a aussi joué un rôle central dans la création d'un forum d'échange d'informations entre les parlements, le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP). Depuis 1977, tout parlement membre peut poser une question – technique ou politique – à tous les autres. Les réponses sont compilées et partagées entre les membres, ce qui crée une base de connaissances précieuses sur les pratiques parlementaires, dont tous peuvent s'inspirer.

Optimiser l'interaction entre l'APCE et les parlements nationaux

Le présent document a décrit un certain nombre de moyens dont dispose l'Assemblée pour enrichir les travaux des parlements nationaux. Néanmoins, deux conditions doivent être remplies pour que ces démarches soient fructueuses : le travail réalisé à Strasbourg doit trouver un écho au niveau national ; il doit exister une interaction mutuelle entre l'Assemblée et les parlements nationaux.

De Strasbourg aux parlements nationaux

L'Assemblée communique sur ses activités par des communiqués de presse, son site internet, les réseaux sociaux et des documents, mais les membres de l'Assemblée sont encore les mieux placés pour faire en sorte que les travaux du Conseil de l'Europe soient connus dans leur pays. La plupart des parlements donnent une visibilité aux travaux de l'Assemblée en élaborant un rapport d'activité de la délégation ou un rapport sur les activités de l'Assemblée, une fois par an ou après chaque partie de session. Dans certains parlements, ces informations sont publiées et mises à la disposition du public sur le site internet du parlement ou par le biais des réseaux sociaux et de bulletins d'information. Certaines délégations assurent la diffusion des textes adoptés par l'Assemblée en transmettant les résolutions aux commissions parlementaires compétentes ou en organisant une présentation ou une communication par des membres de la délégation dans les commissions compétentes. Rares sont les parlements qui organisent un débat en séance plénière sur les activités de l'Assemblée et du Conseil de l'Europe.

Pour que ce processus ait un réel impact, il faut aller au-delà de la simple transmission de l'information et parvenir à une discussion sur le fond. A cet égard, il reste un long chemin à parcourir. Les membres de l'Assemblée pourraient notamment exploiter davantage la possibilité de poser des questions à leur gouvernement afin d'attirer l'attention sur les propositions ou décisions de l'Assemblée. Mais il existe aussi de très bons exemples qui montrent que les propositions de l'Assemblée ont inspiré des initiatives parlementaires au niveau national – entre autres, la création d'une commission chargée d'étudier les phénomènes de la xénophobie, de la haine et de l'intolérance, mise en place par la présidente de la Chambre des députés italienne, M^{me} Boldrini.

Mieux refléter les intérêts et les préoccupations des parlements nationaux dans les travaux de l'APCE

De son côté, l'Assemblée a aussi beaucoup à faire pour être plus à l'écoute des intérêts et besoins des parlements nationaux. Une meilleure interaction devrait l'aider à adapter ses priorités et à orienter son action pour garantir des débats au niveau européen sur des questions utiles aux législateurs nationaux dans leur travail quotidien.

Pour parvenir à ce résultat, il conviendrait par exemple de renforcer le caractère « sur mesure », axé sur la demande, des séminaires destinés aux parlementaires nationaux et au personnel des parlements nationaux ; de promouvoir des échanges directs entre les commissions de l'Assemblée et leurs équivalents dans les parlements nationaux ; d'inviter les commissions parlementaires nationales compétentes aux réunions des commissions de l'Assemblée qui se déroulent dans un Etat membre donné, et d'organiser des réunions auxquelles participeraient les présidents des commissions parlementaires nationales travaillant sur un sujet donné.