

Document d'information sur la procédure de suivi du Comité des ministres (23 novembre 1998)

Légende: Établi en 1998 par l'Unité de "monitoring" du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, ce document d'information analyse l'évolution de la procédure de suivi du Comité des ministres visant à assurer le respect des engagements pris par les États membres.

Source: Unité de "monitoring" du Secrétaire Général. Respect des engagements pris par les États membres: évolution de la procédure de suivi du Comité des Ministres, Monitor/Inf (98) 2. [s.l.]: Conseil de l'Europe, 23 novembre 1998. 34 p.

Copyright: (c) Conseil de l'Europe

URL:

http://www.cvce.eu/obj/document_d_information_sur_la_procedure_de_suivi_du_comite_des_ministres_23_novembre_1998-fr-678e2341-25a6-4df9-a6af-b4f7f771efb8.html

Date de dernière mise à jour: 22/10/2012

Respect des engagements pris par les États membres: Évolution de la procédure de suivi du Comité des ministres (23 novembre 1998)

Table des matières

- I. Introduction
 - a. Le Conseil de l'Europe
 - b. Les engagements pris par les États membres
 - c. Le suivi du respect des engagements pris
 - II. La procédure de suivi du Comité des Ministres
 - a. Textes fondateurs
 - b. La terminologie utilisée: "monitoring", suivi, panoramas (factuels), domaines de préoccupation
 - c. Secrétariat: l'Unité de "monitoring" du Secrétaire Général
 - d. Procédure(s) et méthodes de travail
 - III. Documents de fond établis par l'Unité de "monitoring" du Secrétaire Général
 - a. Le premier panorama ("factuel")
 - b. Les "panoramas" suivants
 - IV. Résultats et perspectives
 - a. Résultats
 - b. Perspectives
- Annexe I - Textes fondateurs
Annexe II - Organigramme simplifié du Secrétariat
Annexe III - Repères chronologiques
Annexe IV - Schéma de la procédure actuellement utilisée
Bibliographie sélective

I. Introduction

a. Le Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe, fondé en 1949, est la plus ancienne organisation intergouvernementale et parlementaire du continent. Elle regroupe 40 États membres, dont 16 pays d'Europe centrale et orientale intégrés depuis les événements historiques de 1989-1990¹.

L'Organisation a une vocation plurielle. Elle travaille sur la plupart des questions qui occupent la société européenne, à l'exception des problèmes de défense: droits de l'homme, coopération juridique, pouvoirs locaux et régionaux, questions sociales, santé, enseignement, médias, culture, sport, jeunesse, environnement, etc.

La promotion et la défense des droits de l'homme, de la démocratie pluraliste et de l'État de droit ont toujours été au cœur de l'action du Conseil de l'Europe². Depuis 1989, cette mission comporte un volet supplémentaire, puisque le Conseil de l'Europe s'est vu confier la tâche d'aider les pays d'Europe centrale et orientale à mettre en œuvre et à consolider leurs réformes politiques, législatives et constitutionnelles, dans le respect des valeurs susmentionnées.

Le respect des valeurs communes est une exigence fondamentale de l'Organisation envers ses États membres (et des États membres entre eux). Ceux-ci, en adhérant au Conseil de l'Europe et en participant à ses travaux, souscrivent en effet à un certain nombre d'engagements³.

b. Les engagements pris par les États membres

On peut distinguer entre trois⁴ genres d'engagements.

Il y a les engagements individualisés⁵ pris, dans des termes plus ou moins précis, lors des négociations en vue de l'adhésion d'un État au Conseil de l'Europe. Ces engagements, souvent de nature programmatique (comme, par exemple, l'engagement de signer et de ratifier dans un délai précis la Convention européenne des droits de l'homme, la Convention pour la prévention de la torture, la Charte européenne de l'autonomie locale, etc.) ont été inscrits dans les avis dans lesquels l'Assemblée parlementaire s'est prononcée en faveur

de l'admission des nouveaux Etats dans l'Organisation. Lorsqu'il s'est référé explicitement à ces avis de l'Assemblée parlementaire dans ses décisions d'accepter les demandes d'adhésion de nouveaux Etats, le Comité des Ministres a donné aux engagements individualisés des nouveaux membres un caractère pour le moins solennel et formel⁶. Les engagements programmatiques sont le reflet d'une attitude souple et constructive du Conseil de l'Europe envers des pays candidats dont certains ne sont pas encore dans une situation (tout à fait) en conformité avec (toutes) les exigences de l'Organisation⁷. En mettant l'accent sur la "volonté" d'un pays de se conformer le plus vite possible aux standards du Conseil de l'Europe, une flexibilité certaine prévaut en effet concernant la question de savoir si un Etat peut être "considéré capable de se conformer aux dispositions de l'article 3" du Statut de l'Organisation⁸.

Par ailleurs, les Etats membres sont amenés au cours de leur participation aux travaux du Conseil de l'Europe à accepter un certain nombre de conventions - c'est l'essence même de la coopération intergouvernementale au sein du Conseil de l'Europe⁹. La ratification de ces instruments internationaux entraîne des engagements juridiques quant au respect de leurs dispositions de fond et quant à la participation à leurs mécanismes de contrôle, lorsqu'il y en a.

L'adhésion d'un Etat à l'Organisation se traduit nécessairement par le fait que l'Etat en question devient partie au Statut du Conseil de l'Europe. Or, le Statut contient un certain nombre de principes que les Etats membres s'engagent à "reconnaître"; il s'agit du principe de la prééminence du droit et de celui en vertu duquel toute personne placée sous la juridiction d'un Etat membre doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Article 3 du Statut)¹⁰. Par ailleurs, les Etats parties au Statut affirment, dans le préambule de cet instrument, leur attachement à la "démocratie véritable", qui se fonde elle-même précisément sur les valeurs qui viennent d'être mentionnées.

c. Le suivi du respect des engagements pris

Depuis longtemps, une procédure juridictionnelle et plusieurs procédures non juridictionnelles existent au Conseil de l'Europe pour suivre la manière dont les Etats respectent les engagements qu'ils ont pris.

La procédure juridictionnelle est celle établie en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette procédure vient d'être profondément changée avec l'entrée en vigueur au 1er novembre 1998 du Protocole 11 à la Convention européenne des droits de l'homme et la mise en place d'une nouvelle Cour permanente¹¹. Elle a souvent été décrite comme la procédure la plus avancée de protection des droits de l'homme au monde.

Quelques unes des autres conventions du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme contiennent également des dispositions relatives au suivi de leur mise en œuvre par les Etats parties. Dans certains cas (Charte sociale européenne, Convention européenne pour la prévention de la torture, Convention cadre pour la protection des minorités nationales, ...) les procédures font appel à des experts indépendants. De ce fait, on peut estimer que ces dernières procédures se situent quelque part entre les procédures juridictionnelles et les procédures intergouvernementales plutôt politiques.

Une autre voie par laquelle le respect des engagements est suivi, se trouve entre les mains des comités directeurs du Conseil de l'Europe (Comité directeur des Droits de l'Homme, Comité européen de coopération juridique, ...). Ceux-ci voient figurer - régulièrement ou de temps à autre - sur l'ordre du jour de leurs réunions l'examen de la mise en œuvre d'instruments qu'ils ont préparés dans le passé. Les instruments en question, recommandations ou conventions, sont ceux qui ne sont pas dotés d'autres mécanismes de contrôle. Cette partie du travail des comités directeurs est restée plutôt accessoire et pas visible, les rapports de réunion relatant les examens de suivi n'étant pas des documents publics. S'y ajoute que les membres des comités directeurs sont désignés par les gouvernements¹² et risquent, de ce fait, d'être considérés comme étant à la fois "juges et parties". Mais les comités directeurs font parfois appel à des experts extérieurs indépendants pour un examen systématique de la mise en œuvre de certains instruments par les Etats membres, par exemple sous forme d'une étude comparative des différentes pratiques nationales; ces documents sont parfois rendus publics¹³.

A cette panoplie de procédures s'ajoutent depuis quelques années des procédures de suivi d'un nouveau genre, comme il sera expliqué ci-dessous. Portant notamment sur des normes (principes) obligatoires pour les Etats membres, ces procédures sont des activités à part entière de l'Organisation et impliquent ses organes politiques les plus élevés.

L'avènement de ces mécanismes supplémentaires a procédé de deux points de départ. D'une part, certains Etats membres du Conseil de l'Europe, avant d'accepter l'adhésion de certains de leurs voisins, exigeaient (concernant notamment le traitement de leur minorité nationale dans l'Etat candidat) que l'on puisse s'assurer que les nouveaux membres tiennent effectivement les engagements pris au moment de l'adhésion. D'autre part, des voix se sont fait entendre qui mettaient en doute la capacité de certains Etats candidats et de certains nouveaux membres de respecter (pleinement) les engagements contractés lors de leur adhésion ou depuis lors¹⁴. La crédibilité de l'Organisation était, et est encore, en jeu¹⁵.

L'Assemblée parlementaire s'est souciée la première de la question de savoir si les promesses faites étaient tenues. Son souci portait surtout sur les promesses faites *envers elle*, donc les engagements individualisés que les Etats candidats avaient pris en vue d'un avis positif de l'Assemblée au sujet de leur demande d'adhésion au Conseil de l'Europe. Aussi, l'Assemblée parlementaire a-t-elle créé sa procédure de suivi dès 1993¹⁶.

La procédure de suivi de l'Assemblée parlementaire a beaucoup évolué depuis ses débuts marqués par l'adoption de la Directive n° 488 (1993) en juin 1993. Il s'agissait alors d'une tâche supplémentaire assignée à deux commissions de l'Assemblée (la Commission des questions politiques et la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme) et qui ne concernait que le respect des engagements pris par les nouveaux Etats membres. En avril 1995, la Directive 508 a rendu applicable la procédure de suivi à tous les Etats membres. En janvier 1997 (Résolution 1115) l'Assemblée a décidé de renforcer encore davantage son système de suivi, notamment en créant une commission spéciale pour s'occuper exclusivement du suivi des engagements pris par les Etats membres¹⁷.

Appliquée depuis avril 1997, la procédure de suivi instituée par la Résolution 1115 (1997) porte sur le respect des engagements contractés par (tous) les Etats membres aux termes du Statut du Conseil de l'Europe, de la Convention européenne des droits de l'homme et de toutes les autres conventions du Conseil de l'Europe auxquelles ils sont parties ainsi que sur les engagements souscrits par les autorités des Etats membres lors de leur adhésion à l'Organisation. Suite à un rapport de la Commission de suivi l'Assemblée peut "sanctionner les ruptures persistantes des obligations et engagements contractés et le manque de coopération dans le processus de suivi" en adoptant une résolution ou une recommandation ou en refusant de ratifier les pouvoirs d'une délégation parlementaire nationale ou encore en annulant les pouvoirs ratifiés. "Si l'Etat membre continue à ne pas respecter ses engagements, l'Assemblée peut adresser une Recommandation au Comité des Ministres lui demandant d'engager l'action prévue par les articles 8 et 9 du Statut du Conseil de l'Europe" (suspension ou invitation à se retirer de l'Organisation)¹⁸. Il convient de souligner le principe de la publicité des documents définitifs de la Commission de suivi ainsi que des débats qui se tiennent en séance plénière de l'Assemblée lorsque celle-ci est saisie d'un rapport de la Commission de suivi¹⁹.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), de son côté, assure aussi un mécanisme de suivi politique. Celui-ci a comme objet le fonctionnement de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres. Institué par la Résolution statutaire (94) 3 du 14 janvier 1994, le CPLRE²⁰ se compose d'élus locaux et régionaux des Etats membres du Conseil de l'Europe. En se fondant sur un paragraphe du rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, le Comité des Ministres a chargé le CPLRE de mettre sur pied un système de surveillance de l'application de cette convention pour assurer un "contrôle politique suffisant du respect par les Parties des obligations qu'elles ont souscrites au titre de la Charte"²¹. Le CPLRE a lui-même peaufiné ses procédures de suivi²². Il procède à un bilan annuel de la situation de la démocratie locale et régionale dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe et publie ses conclusions²³. Le bilan annuel donne également lieu à des recommandations à l'adresse du Comité des Ministres dans lesquelles le CPLRE peut inviter l'organe exécutif des gouvernements centraux qu'est le Comité des Ministres à prendre un certain nombre de mesures pour améliorer le fonctionnement de la démocratie locale en Europe.

Puis il y a la procédure de suivi du Comité des Ministres, l'objet principal du présent document d'information. Cette procédure est relativement récente (mise en application depuis 1996) et elle procède d'une approche sensiblement différente des autres procédures - juridictionnelle et politiques - qu'elle est censée compléter.

II. La procédure de suivi du Comité des ministres

a. Textes fondateurs

Le besoin d'un suivi politique entrepris du côté gouvernemental a été formulé collectivement pour la première fois dans la "Déclaration de Vienne" du 9 octobre 1993²⁴. Les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres du Conseil de l'Europe s'y déclaraient « ... résolus [à] assurer au sein du Conseil de l'Europe le plein respect des engagements pris par tous les Etats membres ».

Un peu plus d'un an plus tard, le Comité des Ministres a précisé ses intentions en déclarant qu'il "examinera [lui-même] les questions du respect des engagements concernant la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de Droit dans tout Etat membre" (Déclaration sur le respect des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 10 novembre 1994 lors de sa 95e Session; ci-après: Déclaration de 1994; texte complet en Annexe I).

Dans le préambule de cette Déclaration on relève des informations sur la base juridique des engagements dont il est question ("les engagements pris [...] en vertu du Statut du Conseil de l'Europe, de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres instruments juridiques"), sur la base juridique invoquée par le Comité des Ministres pour sa nouvelle mission ("sa propre responsabilité statutaire d'assurer le plein respect de ces engagements") et sur la méthode envisagée ("un suivi politique, mené de façon constructive, fondé sur le dialogue, la coopération et l'entraide").

Ensuite viennent cinq paragraphes qui fournissent une première ébauche de la procédure. Le paragraphe premier énonce qui est habilité pour saisir le Comité des Ministres d'une question relative au respect des engagements (des Etats membres, le Secrétaire Général ou l'Assemblée parlementaire, par une recommandation).

Les sources dont pourront émaner les informations dont le Comité des Ministres tiendra compte sont évoquées à deux endroits: le paragraphe 1er indique que le Comité des Ministres tiendra compte des "différentes sources telles que l'Assemblée parlementaire et la CSCE [aujourd'hui OSCE]", alors que le paragraphe 2 ajoute les "informations recueillies dans le cadre des contacts et de la coopération avec les Etats membres". D'ailleurs, aux termes de ce paragraphe 2, le Comité des Ministres confie au Secrétaire Général un certain choix, puisqu'il lui est demandé de (ne) transmettre (que) "les informations ... susceptibles de requérir l'attention du Comité [des Ministres]".

Le paragraphe 3 réitère la méthode envisagée : le Comité des Ministres "examinera dans un esprit constructif les problèmes dont il sera saisi, en encourageant les Etats membres, par le dialogue et la coopération, à prendre toute mesure appropriée pour être en conformité avec le Statut en la matière".

Quant au paragraphe 4 de la Déclaration, il traite de l'éventualité où le Comité des Ministres - à la lumière de l'examen dont parle le précédent paragraphe - "[estime] qu'une action spécifique s'impose". Plusieurs possibilités s'offrent alors, puisque le Comité des Ministres pourra "charger le Secrétaire Général d'une mission de contact, d'information ou de conseil", ou "formuler [lui-même] un avis ou une recommandation" ou "faire une communication à l'Assemblée parlementaire" ou encore "prendre toute autre décision conformément à ses pouvoirs statutaires".

Enfin, le paragraphe 5 de la Déclaration est venu inscrire un élément dynamique dans le processus qui venait de démarrer en stipulant que le "Comité des Ministres continuera de rechercher une plus grande efficacité de ses procédures en vue d'assurer le respect des engagements, dans le cadre d'un dialogue constructif".

Six mois plus tard, les Délégués des Ministres, en se référant précisément à au paragraphe 5 susmentionné, ont adopté les "Modalités de mise en œuvre de la Déclaration du 10 novembre 1994" (20 avril 1995, ci-après: Modalités de 1995)²⁵. Ces modalités, dont certaines ont été changées depuis²⁶, sont les suivantes:

On peut distinguer entre deux procédures: celle basée sur des panoramas (factuels) du Secrétaire Général qui se répète à des intervalles de deux ans (paragraphe 3, Modalités de 1995) et celle que toute délégation ou le Secrétaire Général peuvent mettre en mouvement jusqu'à un mois avant chacune des "au moins trois réunions des Délégués des Ministres au niveau A" qui seront, en vertu du paragraphe 3, consacrées chaque année à la question du respect des engagements.

Comme indiqué plus bas, seule la première des ces deux procédures, celle basée sur des panoramas, a jusqu'alors été utilisée, mais à un rythme bien plus soutenu que prévu en 1995. Pour ce qui est de la possibilité de réinscrire une question à l'ordre du jour de plusieurs réunions successives de "monitoring" afin de "poursuivre l'examen de la situation dans un Etat membre" si le besoin [en] est exprimé au cours des débats", cette façon de faire est devenue la règle. Pour une raison, toutefois, qui ne tient pas à la situation dans un Etat membre comme le prévoit le paragraphe 4, mais parce que le "monitoring" s'est avéré être une action continue plutôt qu'une action ponctuelle (voir plus bas "Résultats").

La deuxième procédure, non encore utilisée à ce jour, fait l'objet des paragraphes 5 et 6. Cette procédure *ad hoc* sera expliqué plus bas dans le présent document, lorsqu'il est question des "perspectives".

Par rapport aux deux procédures prévues, le premier paragraphe des Modalités de 1995 réitère certains principes déjà énoncés dans la Déclaration de 1994 et en ajoute d'autres. Les principes réitérés sont celui que tous les Etats membres feront l'objet de la procédure de suivi du Comité des Ministres ("non-discrimination"), celui de la non concurrence de la procédure du Comité des Ministres avec les autres "procédures existantes découlant des mécanismes de contrôle statutaires ou conventionnels" et le principe en vertu duquel le suivi se voit comme une forme de "coopération" (et non pas comme un affrontement ou une mise en accusation). Ce dernier souci donne lieu au paragraphe 7 qui, en réitérant la règle de l'article 21 du Statut de l'Organisation, stipule que "la discussion [au sein du Comité des Ministres] est confidentielle et se tient à huis clos". Ce paragraphe indique aussi que la raison pour laquelle le Comité des Ministres n'utilisera pas de la possibilité de décider la publicité de ses délibérations est son désir de "favoriser un dialogue constructif avec les Etats membres concernés". Cependant "la présence de hauts fonctionnaires des capitales devrait être encouragée".

Les paragraphes 8 et 10 des Modalités de 1995 traitent des "suite[s] appropriée[s] qui pourraient être donnée[s] aux conclusions" des réunions de "monitoring" du Comité des Ministres. Le paragraphe 8 prévoit qu'en cas de besoin, une assistance appropriée pourrait être fournie aux Etats membres concernés" (et "les progrès accomplis [par ces Etats] pourraient être examinés à des réunions ultérieures"). Le paragraphe 10 renvoie à la possibilité pour le Comité des Ministres de décider d'une "action spécifique" en vertu du paragraphe 4 de la Déclaration de 1994, lorsqu'une situation n'évolue pas suffisamment vite dans le sens voulu.

Quant à l'échange d'informations avec l'Assemblée parlementaire, les Modalités de 1995 font mention de la possibilité pour le Comité des Ministres d'inviter son Greffier "à être présent pour fournir des informations concernant tout débat sur les Etats concernés au sein des organes de l'Assemblée". Comme il sera indiqué plus bas, le Comité des Ministres a abandonné cette vision unilatérale du flux d'informations entre lui et l'Assemblée parlementaire concernant les questions de respect des engagements.

b. La terminologie utilisée : suivi, "monitoring", panoramas (factuels), domaines de préoccupation,...

S'il a été possible d'éviter plus haut dans ce document la discussion autour des termes "engagements" et "obligations", il convient à ce stade de fournir quelques explications concernant la terminologie très particulière utilisée dans le contexte de la procédure de suivi du Comité des Ministres et du travail de l'Unité de "monitoring" dont il sera question dans la section ci-après.

On note tout d'abord qu'un mot courant, qui vient tout de suite à l'esprit, n'est pas utilisé, à savoir le terme "contrôle". En effet, le Comité des Ministres ne se sert pas de ce terme pour désigner sa propre activité, le réservant au travail des "organes de contrôle conventionnels" (Déclaration de 1994, préambule), voire aux (autres) "procédures existantes découlant des mécanismes de contrôle statutaires ou conventionnels" (Modalités de 1995, paragraphe 1). Cependant, la Déclaration de 1994 explique que c'est précisément en raison de sa "responsabilité statutaire" que le Comité des Ministres doit assurer le plein respect des engagements. Dès lors, on peut se demander si le mécanisme de suivi du Comité des Ministres ne fait pas partie des "mécanismes de contrôle statutaires"²⁷.

La réticence du Comité des Ministres de voir son propre travail qualifié de "contrôle" s'explique par la manière dont il a décidé d'assurer le respect des engagements. Car il est vrai que la notion de contrôle met l'accent sur la critique et le jugement et que l'on associe ce terme à des inspections. Or, comme il a déjà été souligné, le Comité des Ministres n'a pas opté pour un tel genre de procédure, mais plutôt pour la voie d'un "suivi politique, mené de façon constructive, fondé sur le dialogue, la coopération et l'entraide"²⁸. Parler de contrôle serait donc malvenu, moins par rapport à la finalité, mais très certainement du point de vue des moyens choisis.

Pour ce qui est du choix entre les termes "suivi" et "monitoring", ce sont les mêmes considérations qui entrent en jeu, cette fois-ci en sens inverse. Alors qu'un consensus a pu être trouvé facilement pour parler en langue anglaise de *monitoring*, certaines Délégations estimaient sans doute que sa traduction française par le mot "suivi" semblait trop faible et que, de surcroît, le terme véhiculait l'idée d'une réaction plutôt lente (qui *suit* les événements) et non pas celle d'une activité capable de coller à l'actualité. Dans l'impasse linguistique, la solution de l'anglicisme a été retenue en utilisant le mot anglais *monitoring*, entre guillemets et sans italiques²⁹. La situation linguistique s'est encore davantage compliquée dans la mesure où les textes français du Comité des Ministres parlent aujourd'hui de "suivi" lorsqu'il s'agit de décrire l'activité en question, alors que l'entité du Secrétariat Général qui est spécialement affectée à cette activité a été appelée Unité de "monitoring" du Secrétaire Général.

La notion de "panorama" ou "panorama factuel" est liée à l'une des deux méthodes de "monitoring" du Comité des Ministres, celle basée sur des rapports thématiques qui, de manière non-discriminatoire, fournissent une vue d'ensemble de la situation dans tous les Etats membres par rapport à un thème donné. Les deux termes sont en effet utilisés, de manière apparemment indistincte, au paragraphe 3 des Modalités de 1995. Ils désignent les documents présentés par le Secrétaire Général (et préparés par son Unité de "monitoring") pour exposer de manière factuelle et neutre "des informations provenant des Etats membres et [...] toute information pertinente". La situation terminologique s'est clarifiée en avril 1996, lorsque les Délégués des Ministres se sont rendus compte de la difficulté pour l'Unité de "monitoring" du Secrétaire Général d'assumer, sans instructions claires, la double tâche de présenter de manière neutre et sans appréciation aucune les faits pertinents³⁰, tout en attirant l'attention du Comité des Ministres sur d'éventuels manquements d'Etats membres à leurs obligations. Ils sont alors convenus que les documents rédigés par l'Unité de "monitoring" du Secrétaire Général ne constitueraient plus que la première partie d'un document dont la deuxième partie serait constituée de descriptions *factuelles* présentées par les gouvernements eux-mêmes. Du coup, le mot "factuel" n'a plus été ajouté au mot panorama après avril 1996.

Les "thèmes" des panoramas sont à distinguer de ce que le Comité des Ministres appelle les "domaines de préoccupation"³¹. Les thèmes sont les sujets sur lesquels le Comité des Ministres a décidé de porter son "monitoring". Leur seul choix ne signifie pas que le Comité des Ministres considère toute la question comme donnant lieu à préoccupation. En effet, dans le choix des thèmes nombre de considérations interviennent, y compris l'importance que les uns et les autres attribuent aux différents sujets pour le Conseil de l'Europe ou pour leur propre pays, l'attitude de l'Assemblée parlementaire, l'opportunité politique du moment, des considérations internes au Conseil de l'Europe, etc. Les "domaines de préoccupation" sont les anomalies sérieuses que met en lumière la procédure de suivi du Comité des Ministres. Il n'appartient qu'au seul Comité des Ministres lui-même (voire aux Délégués des Ministres) de qualifier une anomalie de "domaine de préoccupation" à l'issue de ses délibérations sur les informations qui sont portées à son attention. Le Secrétaire Général et son Unité de "monitoring" ne font qu'attirer l'attention du Comité des Ministres sur des

faits qui *pourraient* constituer des "domaines de préoccupation".

c. Secrétariat : l'Unité de "monitoring" du Secrétaire Général

La procédure de suivi du Comité des Ministres réserve plusieurs tâches au Secrétaire Général de l'Organisation. Celui-ci peut saisir le Comité des Ministres d'une question relative au respect des engagements (Déclaration de 1994, paragraphe 1), il peut se voir chargé d'une "mission de contact, d'information ou de conseil" (paragraphe 4) et, pour préparer l'examen des questions par le Comité des Ministres, il lui incombe de "transmettr[e] au Comité des Ministres les informations [...] susceptibles de requérir l'attention du Comité" (paragraphe 2). Afin d'aider le Secrétaire Général à s'affranchir de ces tâches, une nouvelle entité du Secrétariat Général a été créée en août 1996; c'est l'Unité de "monitoring" du Secrétaire Général. Actuellement, l'Unité est composée de trois agents permanents, deux administrateurs et leur assistante. Ponctuellement, l'Unité fait appel à des agents temporaires ou à des consultants.

Avec la Mission d'Etudes et de Programmation et le Protocole, l'Unité de "monitoring" du Secrétaire Général est l'une des trois entités du Secrétariat directement attachées au Secrétaire Général et au Secrétaire Général adjoint dans l'organigramme de l'Organisation³². Elle n'est donc pas intégrée dans une direction opérationnelle telle que la Direction des affaires politiques, la Direction des droits de l'homme ou la Direction des affaires juridiques. Cette particularité s'explique notamment par la nécessité pour ses agents, selon leur tâche du moment, de travailler de manière transcendante entre les différents domaines couverts par les différentes Directions³³.

Vu que c'est seulement le Comité des Ministres lui-même qui procède au "monitoring", il est demandé à l'Unité de "monitoring" de se borner à recueillir les informations nécessaires au travail du Comité des Ministres et à lui présenter ces informations de manière neutre, notamment sous la forme des panoramas susmentionnés. Le rôle de l'Unité de "monitoring" d'attirer l'attention du Comité des Ministres sur d'éventuels manquements d'Etats membres à leurs obligations (domaines de préoccupation) a maintenant été substitué par la nécessité d'apporter des "commentaires" (voir plus bas).

d. Procédure(s) et méthodes de travail

Parler de procédures de suivi du Comité des Ministres au pluriel correspond au potentiel ouvert par la Déclaration de 1994. Mais pour l'instant, seulement l'une des procédures prévues a été mise en œuvre par le Comité des Ministres. On ne présentera ci-après que la procédure jusqu'alors utilisée³⁴ en réservant au chapitre "Perspectives" quelques réflexions sur les procédures qui pourraient aussi être utilisées en vertu de la Déclaration de 1994 et des Modalités adoptées en 1995.

La procédure de suivi du Comité des Ministres a évolué depuis le premier "panorama factuel" de mars 1996 par lequel a débuté la mise en application des Modalités de 1995.

L'idée de cycles de deux ans a été rapidement abandonnée au profit d'une approche plus souple. Car on s'est vite rendu compte que le "monitoring" était un exercice continu qu'il ne fallait pas artificiellement entre couper. L'abandon du système des cycles s'est fait sans décision formelle. Le Comité des Ministres a simplement continué à inscrire un thème déjà traité à l'ordre du jour de réunions de "monitoring", même après les deux premières années, aux fins de mises à jour et de "suivi du suivi" (c'est-à-dire pour débattre de l'évolution des situations qui ont déjà fait l'objet de discussions).

En avril 1998³⁵, les Délégués des Ministres ont décidé que les trois réunions annuelles ("au moins") qu'ils allaient consacrer au "monitoring" conformément aux Modalités de 1995 allaient durer deux jours chacune. Il a également été décidé de changer la méthode pour rédiger la présentation des situations nationales: pour le prochain panorama, ce seront les autorités nationales qui exposeront la situation et il appartiendra à l'Unité de "monitoring" du Secrétaire Général d'y ajouter des "commentaires"³⁶. Jusqu'alors, la démarche a été inverse³⁷.

Du coup, la procédure de suivi se déroule désormais comme décrite ci-après (voir aussi le schéma en

Annexe IV au présent document):

Une fois que le thème à traiter a été déterminé par le Comité des Ministres, un "aperçu des questions essentielles" est arrêté. A partir de ce moment, une procédure comprenant quatre étapes en deux phases est déclenchée. La première phase est appelée phase préparatoire et la deuxième phase opérationnelle.

La phase préparatoire (panorama et discussion)

La première étape de la phase préparatoire suit un calendrier préalablement arrêté par le Comité des Ministres. Elle consiste en la préparation, par l'Unité de "monitoring" du Secrétaire Général, d'un "panorama" pays par pays. Le panorama est basé sur des contributions (de 5 à 10 pages) rédigées par des Etats, suivant l'"aperçu des questions essentielles" susmentionné. Les contributions des Etats sont complétées par de brefs "commentaires" préparés par le Secrétariat, dans lesquels celui-ci identifie des points qui pourraient mériter un examen plus approfondi. Lors de la préparation des commentaires, l'Unité de "monitoring" se fonde sur les informations données par les Etats membres ainsi que sur toute information pertinente qu'elle peut obtenir.

Le texte provisoire contenant les informations nationales et les commentaires de l'Unité de "monitoring" du Secrétaire Général est soumis aux Etats membres. Les Etats reçoivent uniquement les sections concernant leur pays. Des contacts bilatéraux ont lieu entre les Délégations des Etats membres et l'Unité de "monitoring" du Secrétaire Général. Jusqu'à une certaine date, les autorités compétentes des pays peuvent suggérer des corrections et des mises à jour.

Le panorama définitif établi par l'Unité de "monitoring" du Secrétaire Général, contenant les contributions nationales ainsi que les commentaires concis du Secrétariat Général à travers l'Unité de "monitoring", paraît comme un document confidentiel.

La parution du panorama est suivie d'une deuxième étape, qu'est le "débat" du Comité des Ministres sur le respect des engagements pris par les Etats membres. Au moins trois réunions des Délégués des Ministres doivent être consacrées chaque année au "monitoring". Elles durent actuellement chaque fois jusqu'à deux jours.

La phase préparatoire se termine avec la fin des discussions. Le Président des Délégués des Ministres a la possibilité de présenter un résumé qui peut porter sur les discussions et les documents sur lesquels les discussions ont été basées.

La phase opérationnelle (conclusions et suivi opérationnel)

La première étape de la phase opérationnelle consiste en l'adoption, par les Délégués des Ministres, de "conclusions" (normalement prenant la forme des "décisions").

Aux conclusions du Comité des Ministres succède l'ultime étape de la procédure, le "suivi opérationnel". Il peut prendre plusieurs formes, comme le réajustement du travail intergouvernemental, la réadaptation des programmes de coopération sur les "activités pour le développement et la consolidation de la stabilité démocratique" ou encore une "action spécifique", comme prévu au paragraphe 4 de la Déclaration de 1994 (voir "Textes fondateurs" et "Perspectives").

L'Assemblée parlementaire est informée des décisions concernant le suivi opérationnel.³⁸

III. Documents de fond établis par l'unité de "monitoring" du Secrétaire général

a. Le premier panorama ("factuel")

Avant même la mise en place de l'Unité de "monitoring" du Secrétaire Général en août 1996 et conformément à la volonté du Comité des Ministres, le Secrétaire Général a présenté son premier "panorama factuel" en mars 1996. Ce document était intitulé "Respect des engagements pris par les Etats membres. Début de la procédure de suivi par le Comité des Ministres". Il s'agissait d'un document préparé dans un délai très court (de janvier à début mars 1996) par un agent attaché au Cabinet du Secrétaire Général pour cette mission précise.

Le premier panorama factuel était une sorte de galop d'essai et avait comme objectif principal de tester les méthodes envisagées. Il donnait sur une centaine de pages une vision globale et succincte de la situation dans chaque pays membre (classés par ordre alphabétique anglais) par rapport à quatre sujets larges: le respect des droits de l'homme et de la prééminence du droit, le bilan de la prévention des traitements dégradants, la liberté des médias, le respect d'autres engagements. A ce document se sont ajoutés dans le cours de l'année cinq addenda (environ 250 pages) avec les commentaires, réactions et nouvelles informations de la part des Etats membres.

b. Les "panoramas" suivants

L'Unité de "monitoring" du Secrétaire Général est devenue opérationnelle en août 1996; un troisième membre du Secrétariat a été rattaché à l'Unité à partir de février 1997. A ce jour, le Comité des Ministres lui a demandé des panoramas sur six thèmes: la liberté d'expression et d'information, le fonctionnement et la protection des institutions démocratiques, le fonctionnement du système judiciaire, la démocratie locale, la peine capitale ainsi que la police et les forces de sécurité.

Liberté d'expression et d'information

Pour ce thème, le panorama de l'Unité de "monitoring" du Secrétaire Général a été présenté au Comité des Ministres en septembre 1996. Ce document de 154 pages (version française) commence avec une introduction qui présente un bref état de la jurisprudence des organes de Strasbourg relative à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'un exposé de la manière dont est traitée la question de l'incitation à la haine raciale, nationale et religieuse (discours de haine) et sa diffusion à travers les médias. Puis on trouve la description pays par pays de la situation dans tous les Etats membres. Il y a aussi trois annexes: deux présentent le tableau des signatures et ratifications de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Convention européenne sur la télévision transfrontière, la troisième reproduit la Recommandation n° (81) 19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques. A cela sont venus s'ajouter environ 90 pages de commentaires et clarifications de la part de certains Etats membres.

Entre octobre et décembre 1996, le sujet a été débattu par le Comité des Ministres. Au printemps 1997, le Comité des Ministres a chargé l'Unité de "monitoring" du Secrétaire Général de faire une proposition concernant l'organisation de séminaires sur la "liberté d'expression et restrictions contenues dans le code pénal et dans d'autres textes juridiques", l'un des sous-thèmes du rapport global sur la liberté d'expression dont ce dernier avait indiqué l'importance particulière. Le Comité des Ministres a approuvé la proposition du Secrétariat en mai 1997.

Les séminaires ont été organisés à Budapest en septembre 1997 et à Strasbourg en octobre 1997. Ils réunissaient sous la responsabilité intellectuelle d'une équipe de quatre experts indépendants des décideurs politiques, des juristes, des professionnels du secteur des médias et des représentants d'organismes compétents dans ce domaine³⁹. A l'issue des séminaires, l'équipe d'experts a présenté au Secrétariat Général un rapport intérimaire en novembre 1997; il a été transmis au Comité des Ministres. Le rapport intérimaire des experts contenait une énumération des difficultés constatées dans certains Etats membres et des propositions d'actions à entreprendre. Après la présentation du rapport au Comité des Ministres un rapport final d'une vingtaine de pages a été rédigé en décembre 1997. Il tenait compte des observations faites par plusieurs Etats membres et reproduisait celles qui avaient été présentées par écrit (plus de 60 pages).

Les conclusions et les mesures de suivi opérationnel ont été arrêtées par les Délégués des Ministres en décembre 1997. En tant que mesures de suivi opérationnel il a été décidé de transmettre les actes des deux séminaires ainsi que le rapport final de l'équipe d'experts indépendants au Comité Directeur sur les Moyens de Communication de Masse (CDMM) et au Comité Directeur des Droits de l'Homme (CDDH) afin que les sujets soulevés dans ces documents soient pris en compte dans les activités intergouvernementales entreprises par ces deux comités directeurs. En outre, les Délégués des Ministres ont demandé au Secrétariat de faire des propositions à un groupe de rapporteurs des Délégués des Ministres⁴⁰ afin que les programmes de coopération et d'assistance soient revus pour refléter pleinement les résultats.

Fonctionnement et protection des institutions démocratiques, y compris les questions relatives aux partis politiques et aux élections libres

Le panorama établi par l'Unité de "monitoring" du Secrétaire Général a été présenté au Comité des Ministres en février 1997. Le rapport contient deux parties principales. La première est consacrée aux observations générales d'ordre politique, juridique et méthodologique pour présenter la grille de lecture de l'ensemble du document. La deuxième partie présente la situation Etat par Etat. Les informations sur chaque Etat sont sous-divisées de manière identique. Il y a d'abord les "principes de base" qui expliquent, le cas échéant, les grandes caractéristiques de l'organisation de l'Etat en question. Ensuite, quatre sous-thèmes sont abordés, à savoir les "élections libres" ; le "régime applicable aux partis"; le "fonctionnement du Parlement" et finalement la "protection des institutions démocratiques". Deux ou trois sous-rubriques - toujours identiques pour tous les Etats membres - figurent sous chacun des quatre sous-thèmes. Plusieurs tableaux sont annexés à ce document qui présente un volume de plus de 170 pages dans sa version française.

Il existe deux addenda contenant les commentaires des Etats membres, l'un présenté en même temps que la version provisoire en décembre 1996 et le deuxième en même temps que la version finale du panorama a été établie en février 1997.

En décembre 1997 il a été procédé à une mise à jour de ce panorama. Elle était destinée à compléter le rapport du mois de février 1997 en apportant des informations supplémentaires sur les faits importants survenus au cours de 1997 concernant le fonctionnement des institutions démocratiques dans les Etats membres auxquelles ont été ajoutés quelques commentaires supplémentaires communiqués par certains Etats membres.

La deuxième étape de la procédure de suivi, le débat au sein du Comité des Ministres, a eu lieu en mars, avril et octobre 1998. Le thème sera à nouveau à l'ordre du jour de la prochaine réunion de "monitoring" du Comité des Ministres en mars 1999.

Fonctionnement du système judiciaire

Le panorama établi par l'Unité de "monitoring" du Secrétaire Général a été présenté au Comité des Ministres en février 1998. L'ensemble du document se présente en trois parties distinctes. La première partie (une quinzaine de pages) énonce le cadre dans lequel ce document a été présenté, faisant référence aux normes en vigueur du Conseil de l'Europe et, lorsqu'il y a lieu, à la jurisprudence des organes de contrôle de la CEDH.

La deuxième partie (environ 190 pages pour la version française) est le panorama pays par pays qui met en lumière les faits susceptibles de constituer des "domaines de préoccupation". Quatre "questions essentielles" ("accès à la justice", "indépendance et impartialité du pouvoir judiciaire", "effectivité des voies de recours juridictionnelles", "rôle et statut des procureurs") ont été retenues pour l'analyse, auxquelles sont venues s'ajouter des sous-thèmes. Comme c'est le cas pour tous les panoramas de l'Unité de "monitoring" du Secrétaire Général, cette étude prend en compte les commentaires et les mises à jour faits par les Etats membres qui ont réagi à la parution des textes provisoires, quand cela a été fait.

La troisième partie, l'Addendum, est une très volumineuse compilation (près de 400 pages) des descriptions

du fonctionnement du système judiciaire telles qu'elles avaient été présentées par les autorités des Etats. (Ces informations font partie intégrante du panorama depuis qu'une décision a été prise dans ce sens en avril 1996).

Le débat sur le fonctionnement des systèmes judiciaires des Etats membres s'est achevé en avril 1998. Il a donné lieu à un résumé des débats que le Président allemand du Comité des Ministres a dressé sous sa responsabilité personnelle en juin 1998 et dans lequel, en procédant par thème, il a rappelé les principales difficultés constatées dans tel ou tel Etat membre. Suite à ce travail du Président, les Délégués des Ministres ont demandé au Secrétariat d'élaborer des "propositions spécifiques au sujet de l'action de suivi qui doit être envisagée sous forme d'un ajustement, tant du programme intergouvernemental d'activités que des programmes d'assistance". Dans une décision prise en septembre 1998, le Comité des Ministres a adopté un certain nombre des mesures proposées⁴¹.

Démocratie locale

L'Unité de "monitoring" du Secrétaire Général a établi le panorama en juin 1998. C'est à maint égard un document atypique de l'Unité de "monitoring". Car, après avoir expliqué sur une vingtaine de pages le concept de démocratie locale tel qu'il ressort des instruments du Conseil de l'Europe⁴², l'Unité de "monitoring", pour la première fois, ne se base pas sur ses propres recherches pour présenter les situations nationales. Sur près de 170 pages (dans la version française) elle se borne à refléter, en les mettant en relief, tous les documents pertinents qui émanent notamment du CPLRE, de l'Assemblée parlementaire et du CDLR. Cette particularité s'explique par le souci d'éviter le double emploi avec, notamment, le CPLRE qui procède depuis la création du Congrès en 1994 à un examen approfondi du respect des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe et dont les sessions annuelles donnent lieu à des recommandations qui attirent l'attention sur des situations de non-conformité avec les principes d'autonomie locale. Du coup, le panorama de l'Unité de "monitoring" se présente nécessairement en quelque sorte comme un "monitoring" du suivi entrepris par le CPLRE, l'Assemblée parlementaire et le CDLR. (Les informations fournies par les Etats membres se trouvent dans un Addendum de 419 pages).

Lors de sa réunion en octobre 1998, le Comité des Ministres a débattu de la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres. Le Président du Comité des Ministres a présenté à ses collègues son résumé de ces discussions. Il appartient maintenant aux Délégués d'adopter leurs conclusions sur la situation.

Peine de mort et Police et forces de sécurité

Lors de cette même réunion d'octobre 1998, les Délégués ont aussi décidé que les deux nouveaux sujets sur lesquels ils se pencheront en 1999 (en plus des sujets déjà traités mais qui restent à l'ordre du jour) seront la *Peine de mort* et la *Police et [les] forces de sécurité*. Il a été demandé à l'Unité de "monitoring" de préparer un "aperçu des questions essentielles" pour chacun de ces deux thèmes et de proposer des "calendriers". Ces propositions, élaborées avec le concours des Directions des Droits de l'Homme, des Affaires juridiques et des Affaires politiques, feront très prochainement l'objet des délibérations du Comité des Ministres.

IV. Résultats et perspectives

a. Résultats

En raison de la confidentialité qui entoure cette activité, il est délicat de donner une présentation publique des résultats de l'activité de "monitoring" du Comité des Ministres depuis son lancement en 1996.

Le premier résultat de l'activité de "monitoring" du Comité des Ministres est tout simplement que les Délégués *savent*. Dans les domaines jusqu'alors couverts ils sont informés de situations qui, en vertu d'une analyse comparative, peuvent donner lieu à des "préoccupations".

Du côté visible, le programme intergouvernemental d'activités (titre II du budget de l'Organisation) et les activités pour le développement et la consolidation de la stabilité démocratique (titre IX du budget) du Conseil de l'Europe pour 1999 tiendront compte de priorités redéfinies à la lumière du "monitoring" du Comité des Ministres. Il est vrai que la "visibilité" de ce résultat est nettement amoindrie du fait que l'observateur ne puisse prendre connaissance du "cahier de charges" qui explique les nouveaux programmes.

Par ailleurs, il est possible d'observer une évolution significative dans la manière dont le Comité des Ministres réagit désormais aux recommandations de l'Assemblée parlementaire et du CPLRE qui ont trait au respect des engagements par les Etats membres. Les réponses du Comité des Ministres interviennent bien plus rapidement qu'avant, le recours à des réponses intérimaires est évité, et les réponses sont devenues plus détaillées et spécifiques.

Dans certains cas, les autorités nationales ont changé une situation qui a fait l'objet de "monitoring" de la part du Comité des Ministres. Ces cas pourraient être considérées comme les preuves les plus importantes d'un impact du "monitoring" du Comité des Ministres, car il s'agit précisément de l'effet recherché. Mais il est difficile d'établir le lien de causalité entre l'activité de "monitoring" du Comité des Ministres et le changement observé⁴³. En revanche, il est réaliste d'estimer que cette procédure de suivi politique a pour le moins contribué à un certain nombre de changements qui ont pu être observés dans les Etats membres.

Il y a donc une prise de conscience individuelle et collective que certaines situations ne sont pas conformes aux engagements pris et que ces situations doivent être changées. Cette prise de conscience est facilitée par des discussions "à huis clos renforcé" où - dans une atmosphère de compréhension et de coopération - les représentants d'Etats membres sont amenés à se rendre compte des jugements que l'on porte sur des aspects de leur situation nationale dans d'autres Etats membres. Ils apprennent aussi que d'autres Etats membres ont dû faire face à des difficultés semblables. Un échange d'expériences peut alors s'engager afin de démontrer des voies pour sortir de la situation. C'est surtout sur cet effet-là que repose l'idée du suivi politique discret entrepris au sein du Comité des Ministres.

b. Perspectives

En dépit des avantages qui viennent d'être exposés, la grande discrétion de la procédure de suivi du Comité des Ministres est souvent perçue comme une faiblesse⁴⁴. Pendant une réunion, en janvier 1998, du Comité mixte (composé de représentants du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire; voir notes 38 et 49) il y a eu des parlementaires qui ont émis des doutes sur la possibilité statutaire pour le Comité des Ministres d'entreprendre une activité sans informer l'Assemblée parlementaire de sa teneur. En particulier, serait-il concevable que le Comité des Ministres dispose d'informations sur des manquements graves à des engagements par des Etats membres, sans en informer l'Assemblée parlementaire?⁴⁵

Le Comité des Ministres a répondu à ces critiques⁴⁶ en décidant d'informer l'Assemblée parlementaire "de tout suivi opérationnel décidé"⁴⁷ et en instaurant un dialogue formel et informel avec elle⁴⁸. Le Comité des Ministres a aussi déclassifié de "secret"⁴⁹ à "confidentiel" les documents préparés pour la procédure de suivi⁵⁰.

Mais le Comité des Ministres pourrait être amené à accepter encore d'avantage de visibilité de sa procédure. Le Comité des Sages⁵¹ a d'ailleurs consacré une section de son rapport final au Comité des Ministres à la question de la "complémentarité et transparence des procédures". Les Sages y font une proposition concrète: " La mise en œuvre du monitoring par le recours à la persuasion «diplomatique» et la publication des rapports de contrôle tels que prévus par les conventions gagnerait à être complétée. Les rapports élaborés dans le cadre des procédures de suivi, y compris les rapports de contrôle sur les diverses conventions (par exemple la Convention pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales) devraient chaque fois que possible, être rendus publics, tout en tenant compte de la nature politique sensible de ces informations. Dans certains cas, un délai devrait être fixé pendant lequel les recommandations d'un rapport devront être mises en œuvre ou, autrement, le rapport concernant le pays sera publié."⁵² L'une de ses trois "principales recommandations" au sujet des procédures de suivi du respect des engagements est en tout cas que "[l]es rapports élaborés dans le

cadre des procédures de suivi des engagements devraient, chaque fois que possible, être rendus publics".⁵³

Une autre question ayant trait à la diffusion des documents de "monitoring" se pose par rapport aux travaux de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) et l'Union européenne. La première, notamment pour ce qui est de son travail pour la "dimension humaine", souhaite veiller au respect d'un certain nombre de principes déjà inscrits dans les instruments du Conseil de l'Europe et sur lesquels porte le "monitoring" du Comité des Ministres⁵⁴. L'Union européenne quant à elle, a intégré la plupart des valeurs essentielles du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme, état de droit et fonctionnement de la démocratie dans les critères politiques d'adhésion arrêtés à Copenhague en juin 1993⁵⁵. Il est de l'intérêt des gouvernements mais aussi des acteurs internationaux en question d'éviter le double emploi ainsi que toute contradiction avec le Conseil de l'Europe. L'utilisation officielle⁵⁶ des documents du "monitoring" du Comité des Ministres - au moins des "conclusions" - semblerait, de ce point de vue, logique⁵⁷.

Il faudra également songer aux modalités selon lesquelles les Nations Unies pourraient "tirer profit" de l'expérience du Conseil de l'Europe en matière de suivi des normes politiques et juridiques, conformément aux vœux de l'Assemblée parlementaire⁵⁸.

Pour ce qui est du système des rapports thématiques (panoramas), un approfondissement du travail sur les thèmes déjà traités peut s'imposer. La procédure de suivi sur un sujet aussi vaste et important comme, par exemple, le fonctionnement des systèmes judiciaires des Etats membres, a mis en évidence un nombre important de domaines dans lesquels des difficultés continuent à exister ou, parfois, surgissent. Il semble souhaitable de discuter encore davantage des remèdes envisageables et envisagés. Par ailleurs, il reste encore un certain nombre de sujets à couvrir. Et puis, on peut songer à mettre à jour des rapports déjà existants, voire de procéder au "suivi du suivi", c'est-à-dire examiner si les mesures décidées en vertu d'un "monitoring" précédant ont été suivies d'effets. Dans l'affirmative, il faudra déterminer les modalités d'un tel exercice.

En plus de la continuation et des diverses améliorations possibles de la procédure actuelle basée sur des rapports thématiques, il reste encore deux pas importants du "monitoring" que le Comité des Ministres peut utiliser: il y a, d'une part, les "actions spécifiques" dont traitent les paragraphes 4 de la Déclaration de 1994 et 10 des Modalités de 1995 et il y a, d'autre part, des procédures *ad hoc* prévues aux paragraphes 1 de la Déclaration et 5 et 6 des Modalités de 1995. Ces deux sortes de procédures viendraient s'ajouter à la procédure existante des rapports thématiques.

Les "actions spécifiques" sont conçues comme une forme particulière de "suivi opérationnel" dans la procédure actuelle. Selon la Déclaration de 1994, une "action spécifique" serait entreprise lorsque le Comité des Ministres "estimerait [qu'elle] s'impose" (paragraphe 4). Auparavant, le Comité des Ministres aura "[examiné] dans un esprit constructif les problèmes dont il [aura été] saisi" et il aura "encouragé" les Etats membres, par le dialogue et la coopération, à prendre toute mesure appropriée pour être en conformité avec le Statut en la matière" (paragraphe 3). Il s'agirait donc de mesures à prendre lorsque le suivi opérationnel normal ne donne pas de résultat satisfaisant. Cette interprétation est corroborée par le paragraphe 10 des Modalités de 1995 qui précise qu'une décision sur une action spécifique pourra intervenir "après qu'une question sera restée inscrite à l'ordre du jour d'un nombre raisonnable de réunions". Or, comme le dit le paragraphe 4 des Modalités de 1995, une question est inscrite à l'ordre du jour de la réunion suivante "[s]i le besoin de poursuivre l'examen de la situation dans un Etat membre est exprimé au cours des débats". Les "actions spécifiques" peuvent ne concerner qu'un (seul) Etat; en cela une procédure thématique non-discriminatoire couvrant tous les Etats membres pourrait très bien aboutir à des "actions spécifiques" ne visant qu'un ou plusieurs Etats⁵⁹.

Le deuxième pas restant à franchir est le commencement de procédures *ad hoc*. Pour l'instant, ce sont les Délégués des Ministres qui donnent l'impulsion pour le démarrage d'une procédure en choisissant collégialement un thème sur lequel une procédure de "monitoring" est ensuite lancée pour tous les Etats membres. Cette manière de faire n'est pas prescrite par la Déclaration de 1994, dont le paragraphe 1er utilise le singulier ("questions du respect des engagements [...] dans tout Etat membre"). Il est vrai que la pratique actuelle de *choisir ensemble* un thème peut correspondre à l'hypothèse envisagée dans le premier tiret du

paragraphe premier ("Le Comité des Ministres examinera les questions [...] qui lui seront référées [...] par les Etats membres"). Mais, dans son deuxième tiret, le paragraphe premier prévoit aussi la possibilité *pour le Secrétaire Général* de soumettre une question de respect des engagements au Comité des Ministres. Les paragraphes 5 et 6 des Modalités de 1995 fournissent davantage de précisions sur cette manière de déclencher une procédure de suivi du Comité des Ministres en indiquant que "[t]oute délégation ou le Secrétaire Général, motivé par ses propres préoccupations ou se référant à un débat de l'Assemblée parlementaire, pourra formuler, un mois avant une des réunions en question, une demande tendant à ce que la situation dans tout Etat membre soit inscrite à l'ordre du jour de ladite réunion"; "La demande devrait être accompagnée de questions spécifiques, de telle sorte que les délégations concernées puissent obtenir les informations pertinentes."

Les Sages, dans leur rapport final, attribuent un rôle clé au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pour le "renforcement du monitoring" qu'ils appellent de leur vœux. Ils estiment que "[l]e Secrétaire Général devrait avoir davantage de responsabilités dans le domaine du suivi des engagements. Il/elle devrait notamment être chargé(e) de proposer au Comité des Ministres des mesures concrètes dans le cadre des programmes de coopération et d'assistance technique en fonction des conclusions du suivi"⁶⁰. Les Sages ajoutent: "Il conviendrait d'accorder au Secrétaire Général la possibilité de commanditer des rapports à des personnalités extérieures dont l'autorité est reconnue, ou de nommer des rapporteurs thématiques spéciaux chargés d'étudier tel ou tel domaine particulier après consultation et accord du Comité des Ministres [et] d'effectuer des missions communes (avec le Président du Comité des Ministres) dans les Etats membres concernés"⁶¹.

Il semble en tout état de cause probable que la "recherche[...] d'une] plus grande efficacité de ses procédures en vue d'assurer le respect des engagements", dont parlait déjà le paragraphe 5 de la Déclaration de 1994, restera une préoccupation majeure pour le Comité des Ministres. Car, comme le dit le Comité des Sages dans son rapport: "La mise en œuvre de la 'Déclaration sur le respect des engagements des Etats membres' devrait être faite de façon plus soutenue"⁶².

Annexe I: Textes fondateurs

COMITÉ DES MINISTRES

Déclaration sur le respect des engagements pris par les États membres du Conseil de l'Europe (adoptée par le Comité des Ministres le 10 novembre 1994, lors de sa 95^e Session)

Le Comité des Ministres,

Ayant à l'esprit.

- la mission du Conseil de l'Europe de favoriser le renforcement de la sécurité démocratique en Europe, tel qu'elle a été soulignée par le Sommet de Vienne (octobre 1993), où les chefs d'Etat et de gouvernement se sont également déclarés résolus à assurer au sein du Conseil de l'Europe le plein respect des engagements pris par tous les Etats membres,
- les engagements d'assurer le respect de la démocratie, des droits de l'homme et de la prééminence du droit pris par les Etats membres en vertu du Statut du Conseil de l'Europe, de la Convention européenne des Droits de l'Homme et d'autres instruments juridiques,
- l'importance d'un strict respect de ces engagements par chacun des Etats membres,
- sa propre responsabilité statutaire d'assurer le plein respect de ces engagements, dans tous les Etats membres, sans préjudice des autres procédures existantes, y compris les travaux de l'Assemblée parlementaire et des organes de contrôle conventionnels;

– le besoin de faciliter la mise en conformité avec les engagements pris par un suivi politique, mené de façon constructive, fondé sur le dialogue, la coopération et l'entraide,

Décide ce qui suit:

1. Le Comité des Ministres examinera les questions du respect des engagements concernant la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de Droit dans tout Etat membre qui lui seront référées.

– par des Etats membres, ou

– par le Secrétaire général, ou

– sur la base d'une recommandation de l'Assemblée parlementaire.

Dans le cadre d'un tel examen, le Comité des Ministres tiendra compte de toute information pertinente provenant de différentes sources telles que l'Assemblée parlementaire et la CSCE.

2. Le Secrétaire général transmettra au Comité des Ministres les informations recueillies dans le cadre des contacts et de la coopération avec les Etats membres, susceptibles de requérir l'attention du Comité dans cette perspective.

3. Le Comité des Ministres examinera dans un esprit constructif les problèmes dont il sera saisi, en encourageant les Etats membres, par le dialogue et la coopération, à prendre toute mesure appropriée pour être en conformité avec le Statut en la matière.

4. Lorsqu'il estimera qu'une action spécifique s'impose, le Comité des Ministres pourra décider de:

– charger le Secrétaire général d'une mission de contact, d'information ou de conseil,

– formuler un avis ou une recommandation,

– faire une communication à l'Assemblée parlementaire,

– prendre toute autre décision conformément à ses pouvoirs statutaires.

5. Le Comité des Ministres continuera de rechercher une plus grande efficacité de ses procédures en vue d'assurer le respect des engagements, dans le cadre d'un dialogue constructif.

COMITÉ DES MINISTRES

Modalités de mise en œuvre de la déclaration du 10 novembre 1994 sur le respect des engagements pris par les États membres du Conseil de l'Europe

(adoptés par le Comité des Ministres le 20 avril 1995, lors de la 535^e réunion des Délégués des Ministres)

Dans la Déclaration sur le respect des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe, adoptée le 10 novembre 1994, le Comité des Ministres a décidé de rechercher une plus grande efficacité de ses procédures en vue d'assurer le respect des engagements, dans le cadre d'un dialogue constructif. Il est convenu de ce qui suit:

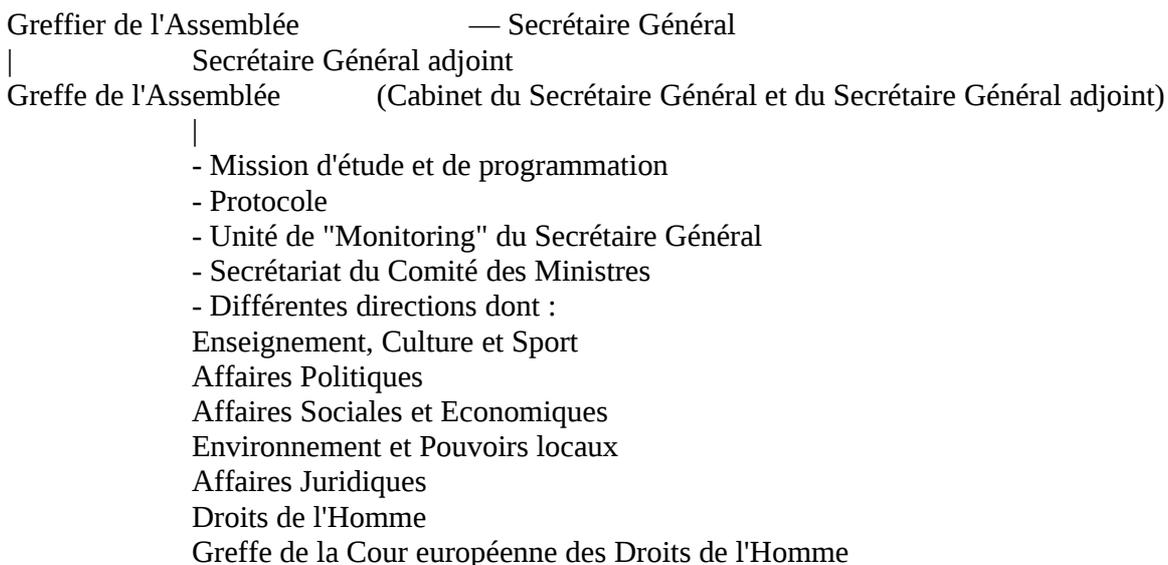
1. Le dialogue sera fondé sur les principes de la non-discrimination et de la coopération. Il n'affectera pas des procédures existantes découlant des mécanismes de contrôle statutaires ou conventionnels.

2. Au moins trois réunions des Délégués des Ministres au niveau A, fixées à l'avance, seront consacrées chaque année à cette question.

3. A la première réunion et par la suite, tous les deux ans, à moins qu'il n'en ait été décidé autrement, le Secrétaire général présentera un panorama factuel du respect des engagements pris par les Etats membres. Ce panorama devrait être fondé sur des informations provenant des Etats membres et sur toute information pertinente, conformément aux dispositions du paragraphe 1 de la Déclaration.
4. Si le besoin de poursuivre l'examen de la situation dans un Etat membre est exprimé au cours des débats, la question sera inscrite à l'ordre du jour de la réunion suivante, tel que mentionné au paragraphe 2 ci-dessus.
5. Toute délégation ou le Secrétaire général, motivé par ses propres préoccupations ou se référant à un débat de l'Assemblée parlementaire, pourra formuler, un mois avant une des réunions en question, une demande tendant à ce que la situation dans tout Etat membre soit inscrite à l'ordre du jour de ladite réunion.
6. La demande devrait être accompagnée de questions spécifiques, de telle sorte que les délégations concernées puissent obtenir les informations pertinentes.
7. Conformément à l'article 21 du Statut, la discussion est confidentielle et se tient à huis clos, pour favoriser un dialogue constructif avec les Etats membres concernés. La présence de hauts fonctionnaires des capitales devrait être encouragée.
8. Une suite appropriée pourrait être donnée aux conclusions de la réunion, conformément au paragraphe 3 de la Déclaration. En cas de besoin, une assistance appropriée pourrait être fournie aux Etats membres concernés. Les progrès accomplis pourraient être examinés à des réunions ultérieures.
9. Le Greffier de l'Assemblée parlementaire pourrait être invité à être présent pour fournir des informations concernant tout débat sur les Etats concernés au sein des organes de l'Assemblée.
10. Aucune des dispositions des paragraphes précédents n'empêche le Comité des Ministres de prendre des décisions, conformément au paragraphe 4 de la Déclaration du 10 novembre 1994, après qu'une question sera restée inscrite à l'ordre du jour d'un nombre raisonnable de réunions.

Annexe II

Organigramme simplifié du Secrétariat général du Conseil de l'Europe



Annexe III

Repères chronologiques

1993 (10 septembre)

Déclaration du Premier Sommet des chefs d'Etat et de Gouvernements à Vienne.

1994 (10 novembre)

"Déclaration sur le respect des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe" adoptée par le Comité des Ministres

1995 (20 avril)

"Modalités de mise en œuvre de la Déclaration du 10 novembre 1994 sur le respect des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe" adoptées par le Comité des Ministres lors de la 535e réunion des Délégués des Ministres

1996 (janvier)

Lancement des activités de la procédure de suivi du Comité des Ministres

1996 (mars)

Parution du premier "panorama factuel" préparé par le Secrétaire Général

1996 (août)

Création de l'Unité de "monitoring" du Secrétaire Général

1996 (septembre)

Parution du panorama sur le thème *Liberté d'expression et d'information*

1997 (février)

Parution du panorama sur le thème Fonctionnement et protection des institutions démocratiques

1997 (septembre - octobre)

Séminaires à Budapest et à Strasbourg sur le thème Liberté d'expression et restrictions contenues dans le Code pénal et dans d'autres textes juridiques

1997 (10-11 octobre)

Deuxième Sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement à Strasbourg: Plan d'Action

1998 (février)

Parution du panorama sur le thème *Fonctionnement du système judiciaire*

1998 (avril)

Décision d'ajuster et de rationaliser la procédure de suivi du Comité des Ministres, prise par les Délégués des Ministres à leur 630e réunion, les 29-30 avril 1998.

1998 (juin)

Parution du panorama sur le thème *Démocratie locale*

1988 (octobre)

Décision que les deux prochains thèmes du "monitoring" du Comité des Ministres seront "Peine capitale" et "Police et forces de sécurité" (644e réunion des Délégués des Ministres)

Annexe IV

Schéma de la procédure actuellement utilisée (situation en novembre 1998)63

Définition des thèmes à traiter (Comité des Ministres)

↓

PHASE PREPARATOIRE

Première étape : panorama

(Unité de "monitoring" du Secrétaire Général = UM/SG)

- informations (5 à 10 pages) fournies à l'UM/SG par les autorités nationales
- "commentaires" du Secrétariat Général
- diffusion des textes provisoires du panorama (= contributions nationales + commentaires) aux Etats en question
- observations écrites des Etats concernés envoyées à l'UM/SG
- parution du panorama

Deuxième étape : débat

(Comité des Ministres)

- débat en une ou plusieurs sessions
 - résumé par le Président des Délégués des Ministres (facultatif)
- ↓

PHASE OPERATIONNELLE

Troisième étape : conclusions

(Comité des Ministres)

- *conclusions du Comité des Ministres*

Quatrième étape : suivi opérationnel

(Comité des Ministres)

- réajuster le travail intergouvernemental et/ou
- réadapter le programme des "activités pour le développement et la consolidation de la stabilité démocratique (ADACS)"
ainsi que, le cas échéant,
- mettre en application une ou plusieurs dispositions du paragraphe 4 de la Déclaration du 10 novembre 1994 *

* Le paragraphe 4 de la Déclaration du 10 novembre 1994 stipule que :

"Lorsqu'il estimera qu'une action spécifique s'impose, le Comité des Ministres pourra décider de :

- charger le Secrétaire Général d'une mission de contact, d'information ou de conseil ;
- formuler un avis ou une recommandation ;
- faire une communication à l'Assemblée parlementaire ;
- prendre toute autre décision conformément à ses pouvoirs statutaires."

Voir aussi le paragraphe 10 des Modalités de mise en œuvre de la Déclaration du 10 novembre 1994, adoptées le 20 avril 1995.

Ces dispositions peuvent être déclenchées à n'importe quel moment et indépendamment de la procédure décrite ici.

La procédure prévue par le paragraphe 4 n'a pas été encore utilisée.

Bibliographie sélective

a. Publications / documents du Conseil de l'Europe

Respect des engagements pris par les Etats membres: informations de base concernant la procédure de suivi établie par le Comité des Ministres en novembre 1994, Document établi par l'Unité de « monitoring » du Secrétaire Général, Monitor/Inf (96) 1, 4 novembre 1996.

Méthodologie de mise en œuvre des mécanismes de suivi des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, Recueil des documents de la réunion conjointe de Conseil de l'Europe et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe tenue à Strasbourg le 10 mars 1997, Editions du Conseil de l'Europe, 1997

Procédures de suivi des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe : vue d'ensemble, Document établi par l'Unité de « monitoring » du Secrétaire Général, Monitor/Inf (97) 1, 27 mars 1997

"Séminaire sur la proposition visant à créer un poste de Commissaire du Conseil de l'Europe pour les Droits de l'Homme" (organisé par la Représentation permanente de la Finlande auprès du Conseil de l'Europe en collaboration avec le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe), Strasbourg, 30 mai 1997

Respect des engagements pris par les Etats membres : informations concernant la procédure de suivi du Comité des Ministres. Liberté d'expression et restrictions contenues dans le code pénal et dans d'autres textes juridiques: séminaires tenus à Budapest et à Strasbourg en 1997, Document établi par l'Unité de « monitoring » du Secrétaire Général, Monitor/Inf (97) 3, 14 novembre 1997

Evolution des procédures de suivi de l'Assemblée (avril 1997 - avril 1998), Assemblée parlementaire, Rapport, Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres (Commission de suivi), Rapporteur : M. Guido de Marco, Doc. 8057, 2 avril 1998

Respect des engagements pris par les Etats membres: Vade-mecum de la procédure de suivi du Comité des Ministres, Document établi par l'Unité de "monitoring" du Secrétaire Général, Monitor/Inf (98) 1,13 juillet 1998

Projet de mandat d'un Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Demande d'avis, Assemblée parlementaire, Doc. 8196, 16 septembre 1998

Comité des Sages, Rapport final au Comité des Ministres, CM(98)178 du 20 octobre 1998
(<http://www.coe.fr>)

b. Articles

Bloed A., Leicht L., Nowak M., Rosas A. (Eds), *Monitoring Human Rights in Europe. Comparing International Procedures and Mechanisms*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993

Flauss J.-F., "Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe", in *Journal européen de droit international*, 1994, 5, pp. 401 -422

Gelin E., "Les critères d'admission des nouveaux Etats indépendants au Conseil de l'Europe", in *Revue de droit international et de droit comparé*, 1996, pp. 339-367

Klebes H., "L'élargissement du Conseil de l'Europe vers l'est: réalisation du rêve des pères fondateurs?", in *"Le Conseil de l'Europe acteur de la recomposition du territoire européen"*, Grenoble, Faculté de droit / Faculté des sciences économiques: Espace Europe, Cahiers de l'Espace Europe, N° 10 -mai 1997, pp. 9-25

Klebes H., Chatzivassiliou D., "Problèmes d'ordre constitutionnel dans le processus d'adhésion d'Etats de l'Europe centrale et orientale au Conseil de l'Europe", in *Revue universelle des droits de l'homme*, 1996, 6, pp. 269-286

Leuprecht P., "Innovations in the European System of Human Rights Protection: Is Enlargement Compatible with Reinforcement?", in *Transnational Law and Contemporary Problems*, Weston B.H. and Marks S. (eds), University of Iowa, 1998, pp. 313-336.

Schmid A. P., Jongman A. J. (Eds), *Monitoring Human Rights Violations*, Leiden, 1992

Schneider C., "Le contrôle des engagements du Conseil de l'Europe revisité par l'Histoire", in *Le Conseil de l'Europe acteur de la recomposition du territoire européen*, Grenoble, Faculté de droit / Faculté des sciences économiques: Espace Europe, Cahiers de l'Espace Europe, N° 10 - mai 1997, pp. 131-158

Winkler H., "Democracy and Human Rights in Europe. A Survey of the Admission Practice of the Council of Europe", in *Austrian Journal of Public and International Law*, 1995, 47 (2-3), pp. 147-172

¹ Belgique, Danemark, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède (1949); Grèce (1949); Islande, Allemagne, Turquie (1950; ex-RDA octobre 1990); Autriche (1956); Chypre (1961); Suisse (1963); Malte (1965); Portugal (1976); Espagne (1977); Liechtenstein (1978); Saint-Marin (1988); Finlande (1989); Hongrie (1990); Pologne (1991); Bulgarie (1992); Estonie, Lituanie, Slovaquie, République tchèque, Roumanie (1993); Andorre (1994); Lettonie, Albanie, Moldova, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Ukraine (1995); Russie et Croatie (1996).

² Voir Imbert P.-H., "L'action intergouvernementale du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme: sauvegarde ou développement?", in *Protection des droits de l'homme: la dimension européenne - Mélanges en l'honneur de Gérard J. Wiarda*, C. Heymanns Verlag, Köln, 1988, p. 259.

³ Dans certains textes (notamment ceux de l'Assemblée parlementaire) une distinction est faite entre les "engagements" et les "obligations" des Etats membres. Le Comité des Ministres ne fait pas cette distinction et utilise le terme "engagements pris par les Etats membres".

⁴ On n'entrera pas ici dans la discussion de savoir dans quelle mesure les recommandations adressées par le Comité des Ministres aux gouvernements des Etats membres peuvent contenir des engagements des Etats membres. Ces recommandations sont adoptées par le Comité des Ministres à l'unanimité des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger (sur leur autorité lire: De Vel G., *Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe*, Editions du Conseil de l'Europe, 1994, p. 37).

⁵ Il semble préférable de parler d'engagements "individualisés" plutôt que d'engagements "spécifiques" (qui est le terme qui est le plus souvent utilisé) car les engagements conventionnels peuvent aussi être très spécifiques (au sens de précis). Or, ici on essaye de désigner les engagements qui ont été négociés individuellement pour chaque Etat candidat à l'adhésion au Conseil de l'Europe, en fonction de sa situation. Sur les débuts de ces engagements individualisés et sur les procédures d'adhésion avant 1989/90 lire Winkler H., "Democracy and Human Rights in Europe. A Survey of the Admission Practice of the Council of Europe" in *Austrian Journal of Public and International Law*, Vol. 47 No. 2-3, 1995.

⁶ Il ne semble pas opportun d'entrer ici dans la discussion sur le caractère - juridique et/ou politique - de ces engagements. Sur cette question, lire Klebes H., "L'élargissement du Conseil de l'Europe vers l'est: réalisation du rêve des pères fondateurs?", rapport présenté lors du Colloque "Le Conseil de l'Europe acteur de la recomposition du territoire européen", Faculté de droit et Espace Europe, Groupe de recherche sur le Conseil de l'Europe, Grenoble, 14 mai 1996, Cahiers de l'Espace européen n° 10, mai 1997, pp. 16-17; Schneider C., "Le contrôle des engagements du Conseil de l'Europe revisité par l'Histoire", *ibidem*, pp. 134-135 et Winkler H., *op.cit.*

⁷ "La procédure choisie donne la possibilité d'admettre au Conseil de l'Europe un pays qui - nonobstant le fait qu'il remplit *grosso modo* les exigences générales du Conseil de l'Europe [...] - doit encore adopter sa législation dans un ou plusieurs domaines précis et qui doit encore mettre sa pratique administrative et juridictionnelle en conformité avec les standards acceptés. [...] Je crois que c'est une manière correcte de procéder, à condition que la volonté politique existe d'insister, par le biais d'un mécanisme de suivi approprié, sur le respect entier et dans les délais convenus des engagements pris" (Winkler, *op. cit.*, p. 166; traduction).

⁸ Les conditions d'adhésion au Conseil de l'Europe sont régies par l'article 4 du Statut de l'Organisation: "Tout Etat européen considéré capable de se conformer aux dispositions de l'article 3 et comme en ayant la volonté peut être invité par le Comité des Ministres à devenir Membre du Conseil de l'Europe. Tout Etat ainsi invité aura la qualité de Membre dès qu'un instrument d'adhésion au présent Statut aura été remis en son nom au Secrétaire Général" (pour le contenu de l'article 3 voir note 10). Pour plus d'informations sur la procédure d'adhésion lire Winkler H. *op.cit.* et Klebes H., Chatzivassiliou D., "Problèmes d'ordre constitutionnel dans le processus d'adhésion d'Etats de l'Europe centrale et orientale au Conseil de l'Europe" in *Revue universelle des droits de l'homme (RUDH)*, 1996, 6, pp. 269-286.

⁹ En vertu de l'Article 15 du Statut, la poursuite des objectifs du Conseil de l'Europe passe notamment par la conclusion de conventions ou accords (traités) et par l'adoption de politiques communes par les gouvernements.

¹⁰ Article 3 du Statut: "Tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il s'engage à collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but défini au chapitre 1er". Une telle obligation générale ne se retrouve dans aucun autre traité fondateur d'une organisation internationale (Imbert, *op.cit.*, p. 259).

Article 1er: "Le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser le progrès économique et social".

¹¹ Pour des informations concises sur le nouveau système lire: *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, vol. 6, Editions N.P. Engel, 1994, pp. 81-115; voir aussi vol. VI, Livre 2, 1995, *Recueil des cours d'Académie de Droit européen* (Florence, 1997), pp. 121-244.

¹² Les participants aux comités directeurs sont désignés par les gouvernements des Etats membres, de préférence parmi les fonctionnaires nationaux du grade le plus élevé (Résolution (76) 3 du Comité des Ministres concernant les structures, les mandats et les méthodes de travail des comités, paragraphe II.4.a).

¹³ Le Groupe de spécialistes sur l'objection de conscience au service militaire (DH-S-CO), opérant sous l'égide du Comité directeur des droits de l'homme (CDDH), a reçu le mandat d'examiner[...] les voies et moyens permettant d'aider les Etats membres à mettre en œuvre effectivement, dans leurs législations et leurs pratiques internes, les principes et les règles contenues dans la Recommandation N° R (87) 8 du Comité des Ministres relative à l'objection de conscience au service militaire obligatoire. A cette fin le DH-S-CO confiera à un expert consultant indépendant la rédaction d'une étude comparative approfondie sur les mesures juridiques prises dans les Etats membres en matière d'objection de conscience [...] " et il "élaborera une brève publication destinée à sensibiliser les autorités nationales, les organismes concernés et le public [...]" (mandat du DH-S-CO adopté par le Comité des Ministres en décembre 1997). De son côté, le Comité européen de coopération juridique (CDCJ), ayant reconnu que dans le passé l'efficacité de ses examens portant sur la mise en œuvre d'instruments internationaux relevant de sa compétence a été mise en question, a dernièrement adopté une nouvelle procédure pour ces examens. Il a exprimé l'opinion que l'une des ses tâches les plus importantes était désormais d'assurer la mise en œuvre des conventions, accords et recommandations relevant de sa compétence.

¹⁴ Voir, par exemple, Winkler, *op.cit.* et Sudre F., "La Communauté européenne et les droits fondamentaux après le Traité d'Amsterdam: Vers un nouveau système européen de protection des droits de l'homme?" in *La Semaine juridique*, n° 1-2, 7 janvier 1998, pp 9-10. Voir aussi le rapport général présenté par Madame Suchocka, Ministre de la Justice de la Pologne, au Colloque "Tous concernés: L'effectivité de la protection des droits de l'homme 50 ans après la Déclaration universelle" (Colloque régional européen organisé par le Conseil de l'Europe en tant que contribution à la commémoration du 50e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme et à l'évaluation en 1998 de l'application de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne, Strasbourg, 2-4 septembre 1998) document 50DUDH (98) 10, p. 17.

¹⁵ Voir, entre autres, les discours tenus respectivement le 27 janvier 1997 par M.Tiit Vähi, premier Ministre d'Estonie, devant l'Assemblée parlementaire (document AS (1997) CR 1 Prov, p. 12) et le 28 janvier 1997 par Mme Tarja Halonen, Ministre finlandais des Affaires étrangères, alors Présidente du Comité des Ministres, devant l'Assemblée parlementaire (document AS (1997) CR 3 prov, p. 85) ainsi que Winkler, *op.cit.*, pp. 169,171.

¹⁶ H. Klebes souligne que "l'Assemblée s'est toujours sentie investie d'une responsabilité particulière pour observer l'évolution dans les Etats membres et épingle des perturbations de l'ordre démocratique ainsi que des violations des droits et libertés garanties aux termes de la Convention européenne des droits de l'homme" (traduction) et il donne un certain nombre d'exemples illustrant comment l'Assemblée a réagi à des situations qu'elle considérait anormales ("Human rights and parliamentary democracy in the Parliamentary Assembly", in *Protection des droits de l'homme: la dimension européenne - Mélanges en l'honneur de Gérard J. Wiarda*, C. Heymanns Verlag, Köln, 1988, aux pp. 312-314). Voir aussi RUDH, vol. 5, 1993, p. 213.

¹⁷ La Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats Membres (ci-après: Commission de suivi) a été créée le 25 avril 1997. Elle est composée de 65 membres nommés par les groupes politiques - et non par les délégations nationales, comme il est de règle pour les autres commissions de l'Assemblée. Il n'y a pas de suppléants. Les présidents de la Commission des questions politiques et de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme sont membres d'office.

¹⁸ Pour des informations plus détaillées sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée parlementaire et les enseignements tirés de la première année d'application de la nouvelle procédure, lire le premier rapport d'activité de la Commission de suivi: Assemblée parlementaire, Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres (commission de suivi), "Evolution des procédures de suivi de l'Assemblée parlementaire (avril 1997- avril 1998)", rapporteur M. Guido de Marco, Doc. 8057, 2 avril 1998.

¹⁹ En revanche, les documents de la Commission de suivi restent, en principe, confidentiels tant que les autorités de l'Etat concerné n'ont pas fait parvenir leurs observations. De même, la Commission de suivi a décidé, en règle générale, de se réunir à huis clos.

²⁰ Avant l'adoption de la Résolution statutaire (94) 3, CPLRE signifiait Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe.

²¹ Rapport explicatif, Charte européenne de l'autonomie locale et rapport explicatif, Traités et rapports, Partie B, Remarques générales, Conseil de l'Europe, 1986; voir aussi la Résolution 233 (1992).

²² Voir les Résolutions 31 (1996), 34 (1996) et 71 (1998) du CPLRE ainsi que sa Recommandation 20 (1996).

²³ Parallèlement, le Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR), organe de coopération intergouvernementale, a aussi dans son mandat le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale. Il organise, entre autres, des échanges de vues et d'informations, mène des études dans des domaines spécifiques et décrit dans ses rapports les expériences des Etats membres; sur la base de l'analyse de ces expériences, il propose des lignes directrices et l'adoption de mesures concrètes pouvant favoriser la mise en œuvre efficace du principe de subsidiarité.

²⁴ Le Sommet de Vienne, réunissant pour la première fois les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe a été convoquée quelques années après la chute du Mur qui avait bouleversé la configuration politique de l'Europe et du monde.

Huit Etats d'Europe centrale et orientale étaient déjà devenus membres du Conseil de l'Europe (la Hongrie, la Pologne, la Bulgarie, l'Estonie, la Lituanie, la Slovaquie, la République Tchèque, la République Slovaque) et un neuvième a adhéré durant le Sommet (la Roumanie).

²⁵ "Modalités de mise en œuvre de la Déclaration du 10 novembre 1994 sur le respect des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe", adoptées par le Comité des Ministres le 20 avril 1995, lors de la 535e réunion des Délégués des Ministres. Voir Annexe I pour le texte complet.

²⁶ Pour les changements, comparer avec **II d** : "Procédures et méthodes de travail".

²⁷ D'ailleurs, dans sa communication du 28 mai 1997 en réponse à la Recommandation 1280 (1995) de l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres constate que "l'Assemblée demande [...] au Comité des Ministres [...] de développer si possible des formes de *contrôle* de [l'application des conventions]" (voir point XIII du document Monitor/Inf (97) 2 rév.; italiques ajoutées ici).

²⁸ Déclaration de 1994, préambule.

²⁹ Un néologisme consistant à parler de "monitorage" est utilisé parfois dans des interventions orales. Quant au terme "monitoring", il est déjà utilisé en langue française pour désigner une "technique de surveillance électronique utilisée en médecine, en électronique sur les appareils d'enregistrement, et dans les usines" (Petit Robert, 1979).

³⁰ Des opinions pertinentes exprimées par les organes du Conseil de l'Europe ou ailleurs peuvent constituer des faits pour les besoins

du "monitoring".

³¹ Pendant un certain temps, une confusion régnait en matière de terminologie, puisque le Comité des Ministres utilisait le terme « domaine de préoccupation » également pour parler des thèmes dont il traitait.

³² Voir l'organigramme simplifié en l'Annexe II.

³³ Techniquement, les tâches sont confiées par le Comité des Ministres au Secrétaire Général et non directement à l'Unité de "monitoring".

³⁴ Cette description reprend de larges parties du document Monitor/Inf (98) 1 qui a été publié pour présenter l' *actuelle* procédure de suivi du Comité des Ministres, alors que le présent document a une visée plus large.

³⁵ Décision d'ajuster et de rationaliser la procédure de suivi du Comité des Ministres, prise par les Délégués des Ministres à leur 630^e réunion, les 29-30 avril 1998. Cette décision ajuste la "Procédure pour la mise en œuvre de la Déclaration du 10 novembre 1994 relative au respect des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe" (adoptée par le Comité des Ministres le 20 avril 1995 lors de la 535^e réunion des Délégués) qui avait déjà été complétée par la procédure convenue lors de la 591^e réunion des Délégués en avril 1997. Des informations supplémentaires figurent dans les documents Monitor/Inf (97)2 rév. et CMMisc(97)15rév.

³⁶ D'autres changements ont été introduits (et confirmés) concernant les procédures de travail, et notamment la préparation des panoramas. Alors que l'Unité de "monitoring" du Secrétaire Général avait envoyé, en décembre 1996, à tous les Etats membres pour commentaire les projets de rapports sur la situation dans tous les pays, l'Unité a - depuis - reçu instruction de n'envoyer à chaque Etat membre que le projet de chapitre le concernant (et non pas tout le projet de document).

³⁷ Voir plus haut les explications au sujet des termes "panorama" et "panorama factuel".

³⁸ Une consultation annuelle au sein du Comité mixte (voir Résolution Statutaire (51) 30, adoptée par le Comité des Ministres le 3 mai 1951) est complétée par des contacts informels entre le Président du Comité des Ministres et la Commission de suivi de l'Assemblée Parlementaire. Il s'agit d'un échange d'informations qui respecte les contraintes de confidentialité des uns et des autres et tient compte du caractère essentiellement différent, mais complémentaire, des deux procédures de suivi.

³⁹ Pour plus d'informations sur ces séminaires, voir doc. Monitor/Inf (97) 3 et Addendum.

⁴⁰ Groupe de rapporteurs élargi sur les relations avec les pays d'Europe centrale et orientale (GREL), renommé maintenant comme Groupe de Rapporteurs pour la stabilité démocratique (GR-EDS).

⁴¹ CM/Dél/Déc(98)639, point 2.3 (sur l'Internet: www.coe.fr/cm).

⁴² Le concept de démocratie locale dépasse celui de l'autonomie locale. Alors que le principe de l'autonomie locale concerne les relations des pouvoirs locaux et régionaux avec le pouvoir central ainsi que les relations entre pouvoirs locaux et régionaux (y compris leur coopération transfrontière), celui de démocratie locale y ajoute le volet des relations entre pouvoirs locaux (et régionaux) et les administrés.

⁴³ Il y a eu un cas où un Gouvernement s'est expressément référé au "monitoring" du Comité des Ministres en annonçant un changement législatif important.

⁴⁴ Petranov B, "Council of Europe Launches Confidential Monitoring Procedure" in *Interights Bulletin*, 1996 Volume 10 No.2, p. 85.

⁴⁵ Voir aussi *Méthodologie de mise en œuvre des mécanismes de suivi des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'OSCE*, Recueil des documents de la réunion conjointe du Conseil de l'Europe et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Strasbourg (10 mars 1997), Editions du Conseil de l'Europe, 1997, p.86.

⁴⁶ L'Assemblée parlementaire, dans sa Recommandation 1366 (1998) adoptée le 21.4.1998, a recommandé au Comité des Ministres "i. d'adopter en priorité les réponses ministérielles aux recommandations de l'Assemblée relatives au suivi; ii. de revoir sa décision portant sur le secret absolu de ses documents relatifs au suivi; iii. de transmettre des informations aux rapporteurs de la commission de suivi; iv. de faire régulièrement figurer le suivi à l'ordre du jour du Comité Mixte" (voir aussi les paragraphes 31- 34 et 36-37 du rapport précité de M. de Marco, président de la Commission de suivi de l'Assemblée ainsi que le paragraphe 6 de la Résolution 1155 (1998) de l'Assemblée, adoptée également le 21.4.1998). Dans sa réponse à la recommandation le Comité des Ministres a développé les points mentionnés ci-après, tout en soulignant qu'il "a toujours donné et continuera de donner une priorité à l'adoption des réponses aux recommandations relatives au suivi du respect des engagements" (CM Dél/Déc/ (98) 639 point 2.6).

⁴⁷ CM Dél/Déc/ (98) 630 point 2.1.

⁴⁸ "Une consultation annuelle au sein du Comité mixte sera complétée par des contacts informels entre le Président en exercice et la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire. Un échange d'informations, dans le respect de la confidentialité, est envisagé, tout en tenant compte du caractère différent de par leur nature mais complémentaire des deux procédures de suivi" (CM Dél/Déc/ (98) 630 point 2.1).

⁴⁹ Le classement "secret" des documents afférents au "monitoring" du Comité des Ministres n'était ni inscrit dans la Déclaration de 1994, ni dans les Modalités de 1995 (mais voir leur paragraphe 7). Concernant les panoramas (factuels) cette décision a été prise lors de discussions qui ont eu lieu au sein du Comité des Ministres en décembre 1995. Le classement secret a été étendu par les Délégués aux "commentaires [que les Délégations] souhaiteront apporter au panorama factuel d u Secrétaire Général concernant leur propre pays" en avril 1996: "tous les commentaires reçus seront inclus dans un Addendum classifié également secret qui, avec le panorama du Secrétaire Général constituera, sur une base d'égalité, une base pour les discussions futures" (Procédure et calendrier pour la mise en oeuvre des décisions du Comité des Ministres, approuvés par les Délégués des Ministres le 3 avril 1996 lors de leur 562^e réunion (résumé du Président), CM/Inf(96)7, paragraphe 1).

⁵⁰ Voir CM/Dél/Déc/ (98) 621 point 2.4 (février 1998). Cette décision concerne les panoramas préparés par l'Unité de "monitoring" ainsi que les informations, observations et commentaires des gouvernements des Etats membres ayant trait aux panoramas. Il a été décidé plus tard (en avril 1998, voir CM/Dél/Déc/ (98) 630 point 3) de donner un effet rétroactif à cette déclassification. Mais, vu que les documents classés "confidentiels" tombent dans le domaine public après un an sauf décision contraire du Comité des Ministres, les Délégués des Ministres sont aussi convenus de prolonger d'un an l'embargo sur documents de monitoring ainsi déclassifiés. Ainsi, aucun des anciens documents "secrets" n'est encore accessible au public.

⁵¹ A l'occasion du 2^e Sommet du Conseil de l'Europe (les 10 et 11 octobre 1997), les chefs d'Etat et de gouvernement ont chargé le

"Comité des Ministres d'entreprendre les réformes structurelles nécessaires pour adapter l'Organisation à ses nouvelles missions et à sa composition élargie, et pour améliorer son processus de décision ". Pour ce faire, le Comité des Ministres a décidé de créer un comité dit "des Sages" composé de dix personnalités européennes - cinq personnes indépendantes et cinq autres choisies es qualités.

⁵² Comité des Sages, Rapport final au Comité des Ministres, document CM(98)178 du 20.10.1998, paragraphe 71

(<http://www.coe.fr>).

⁵³ *Ibidem*, p. 9.

⁵⁴ Voir la Recommandation 1381 (1998) de l'Assemblée parlementaire intitulée "Politique générale: Conseil de l'Europe et OSCE" (adoptée le 22 septembre 1998) et notamment son paragraphe 8.

⁵⁵ Les Conclusions du Conseil européen de Copenhague (21-22 juin 1993), dans leur point III, énumèrent les critères politiques d'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne. A maintes reprises il a été souligné, du côté de l'Union européenne, que les standards dans ces domaines sont largement ceux du Conseil de l'Europe (voir, par exemple, le rapport introductif ainsi que le préambule et la partie V des conclusions de la conférence de Noordwijk que la présidence néerlandaise de l'Union européenne a organisée en juin 1997 en étroite co-opération avec le Conseil de l'Europe sur le thème "La prééminence du droit"). Pour ce qui est du suivi de la mise en œuvre desdits standards, on observe que les tout récents "rapports réguliers" de la Commission sur les progrès accomplis par les Etats candidats "sur la voie de l'adhésion" mentionnent expressément que la Commission s'est appuyée sur des "évaluations d'organisations internationales (notamment du Conseil de l'Europe)". Voir <http://europa.eu.int/comm/dg1a/enlarge>.

⁵⁶ On peut partir de l'hypothèse que ces documents pourraient déjà être *officieusement* utilisées à l'heure actuelle, *via* les Ministères des Affaires étrangères des Etats membres du Conseil de l'Europe qui sont appelés, en tant que membres de l'Union européenne, à décider de l'entrée de nouveaux Etats dans l'Union. Ces ministères reçoivent les documents relatifs au "monitoring" de leurs Représentants permanents auprès du Conseil de l'Europe.

⁵⁷ Une demande en ce sens a été présentée le 6.3.1998 à Bruxelles lors d'une réunion entre la Troïka du Comité K4 et une délégation du Conseil de l'Europe (CM/Inf (98) 15, pp. 5-6). Voir aussi le communiqué de presse publié à la suite de la 12e réunion quadripartite Conseil de l'Europe / Union européenne le 7.10.1998, notamment son paragraphe 2. Le Comité des Sages, dans son rapport final, indique qu'il faudrait [...] explorer les possibilités de coopération avec l'Union européenne et l'OSCE dans [le] domaine [du suivi des engagements]" (*op.cit.*, paragraphe 70).

⁵⁸ Dans sa Recommandation 1367 (1998) adoptée le 22.4.1998 l'Assemblée "rappelle que le Conseil de l'Europe a un mécanisme unique pour établir des normes politiques et juridiques et qu'il a développé un système de suivi qui contribue également à la prévention des conflits.

Les Nations Unies devraient tirer profit de cette expérience" (paragraphe 12; voir aussi les paragraphes 13 et 15 i et vi).

⁵⁹ Voir, dans ce sens, le commentaire du Secrétaire Général Adjoint in *op.cit.* note 45, p. 86.

⁶⁰ *op.cit.*, paragraphe 58.

⁶¹ *Ibidem*, paragraphe 75.

⁶² Voir le rapport du Comité des Sages pour leurs propositions concrètes: *op.cit.*

⁶³ Ce schéma a été repris du document Monitor/Inf (98) 1.