



Déclassifié<sup>1</sup>  
AS/PoI (2022) 28  
10 octobre 2022  
Fpdoc28\_22

## Commission des questions politiques et de la démocratie

### Un quatrième Sommet pour un Conseil de l'Europe renouvelé, amélioré et renforcé<sup>2</sup>

Rapporteuse: Mme Fiona O'LOUGHLIN, Irlande, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

#### Note introductive

---

<sup>1</sup> Déclassifié par la commission lors de sa réunion le 10 octobre 2022.

<sup>2</sup> Titre de la proposition de recommandation initiale. Un nouveau titre pourra être proposé ultérieurement pour le rapport  
*Ce document est disponible sur le site extranet de l'Assemblée parlementaire (accès réservé aux délégations nationales de l'APCE)*  
<http://assembly.coe.int/extranet>.

## Table des matières

1. Introduction
2. Un moment crucial pour l'Europe
3. Ambitions du quatrième Sommet
4. Mettre l'accent sur les trois piliers
5. Droits humains
6. Démocratie
7. État de droit
8. Rétablir le contact avec les Européens
9. Le Conseil de l'Europe, une communauté politique
10. Le Conseil de l'Europe dans l'architecture multilatérale européenne
11. Faire rayonner les valeurs et les normes du Conseil de l'Europe au-delà de ses États membres
12. Soutien à l'Ukraine
13. Obligation faite à la Fédération de Russie de répondre de ses actes
14. Zones relevant de la souveraineté des États membres du Conseil de l'Europe se trouvant sous le contrôle de facto de la Fédération de Russie
15. Viabilité financière du Conseil de l'Europe
16. Conclusions

ANNEXE I: Tableau synoptique – Synthèse des propositions pour le quatrième sommet

ANNEXE II: Tableau synoptique – Sommets précédents

ANNEXE III: Aspects procéduraux et documents de référence de l'Assemblée

La présente note introductive représente une étape intermédiaire de la préparation du rapport et ne doit en aucun cas être considérée comme définitive ou représentant les vues de l'Assemblée. En raison du calendrier de sa publication, je n'ai pas été en mesure d'examiner en détail le rapport du Groupe de réflexion de haut niveau mis en place par la Secrétaire générale, mais j'en connais le contenu et je soutiens son orientation générale.

Je me réjouis de poursuivre mes travaux en vue de la tenue d'un débat par l'Assemblée lors de la partie de session de janvier 2023.

## 1. Introduction

1. Lors de la fondation du Conseil de l'Europe en 1949, la protection des droits humains et le rejet des régimes totalitaires avaient une profonde signification pour les Européens qui commençaient à peine à se remettre des souffrances, de la pauvreté et de la destruction causées pendant la Seconde Guerre mondiale. Le Conseil de l'Europe était une réponse à un public qui aspirait à la paix, à la prospérité, à la démocratie et aux droits fondamentaux, à un puissant appel émanant à la fois des citoyens ordinaires et des gouvernements.

2. En 1989, le mur de Berlin, symbole de la division politique de l'Europe, est tombé. Les gens sont descendus dans la rue pour réclamer l'unité, des libertés et des droits. Leurs appels ont été entendus. En 1993, les chef·fe s d'État et de gouvernement d'Europe ont confié au Conseil de l'Europe une nouvelle mission: la création d'un espace paneuropéen commun où la démocratie, les droits humains et l'État de droit peuvent prospérer, pour le bien de tous les Européens enfin unis sous un seul et même toit: la maison européenne commune.

3. En cette année 2022, le peuple fait à nouveau entendre sa voix. Il demande la protection de ses droits, y compris contre les abus de ses propres autorités. Il veut se prémunir de nouvelles menaces. Il exige un environnement sain et des actions contre le changement climatique. Il veut que la technologie améliore sa vie sans la contrôler. Le peuple exige d'avoir davantage son mot à dire dans la prise de décision politique et à ce que sa participation aux processus démocratiques ne se limite pas aux élections. Il s'attend à ce que la politique et les institutions publiques soient exemptes de corruption. Il accorde de l'importance à la justice, à une plus grande égalité et à l'inclusion, et à de meilleures perspectives socio-économiques pour lui et pour les générations futures.

4. Le quatrième Sommet of Chef·fe s d'État et de gouvernement est l'occasion de répondre à l'appel du peuple et de replacer les intérêts, les préoccupations et les attentes de ce dernier au premier plan de la mission du Conseil de l'Europe.

## 2. L'Europe à un tournant

5. Confrontée à une guerre d'agression à grande échelle sur son sol, l'Europe vit un moment tournant. La paix, la prospérité, la démocratie et les droits humains – qui sont les objectifs premiers du Conseil de l'Europe – sont plus importants et pertinents que jamais, mais ils ne se voient pas accorder la priorité qu'ils méritent. Tandis que les Ukrainiens subissent une violence brutale, tous les Européens commencent à payer le prix de la guerre: la hausse du prix de l'énergie, les pénuries alimentaires et d'autres produits de base et l'impact d'une récession économique qui va envahir leur quotidien. Les conséquences de l'agression de la Fédération de Russie affecteront d'autant plus fortement les sociétés européennes qu'elles sortent à peine de la pandémie de covid-19. L'instabilité risque aussi d'éroder la confiance dans la démocratie et dans les institutions publiques, accentuant ainsi la tendance négative observée depuis quelques années.

6. Cette agression a également ébranlé le multilatéralisme. Profitant de la protection que lui confère son veto au Conseil de sécurité des Nations Unies, la Fédération de Russie compromet la paix et la sécurité, menace de recourir aux armes nucléaires et appelle à la création d'un nouvel ordre mondial.

7. 26 ans après son adhésion, la Fédération de Russie a été exclue du Conseil de l'Europe, une mesure sans précédent qui en dit long sur la gravité des violations du droit international commises. Les travaux de l'OSCE sont gravement entravés par l'impossibilité de parvenir à un consensus sur les décisions importantes. L'attrait de l'adhésion à l'Union européenne a augmenté, l'Ukraine, la Géorgie et la République de Moldova ayant formellement exprimé le désir d'adhérer.

8. Dans la perspective de ces événements historiques, la tenue d'un Sommet of chef·fe-s d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe – qui sera à peine le quatrième de l'histoire de l'Organisation – constitue un impératif politique ainsi qu'un geste hautement symbolique qui ne peut plus être retardé.

## 3. Ambitions du quatrième Sommet

9. Il convient que le quatrième Sommet soit ambitieux. Son importance historique devrait être comparable à celle du Sommet de Vienne qui, en 1993, a confié au Conseil de l'Europe la mission de devenir une maison commune pour tous les Européens, un espace paneuropéen partageant les mêmes valeurs et normes juridiques.

10. Trente ans plus tard, l'ambition du quatrième Sommet devrait être de réaffirmer l'unité autour des valeurs et des engagements, tout en définissant une nouvelle vision pour le Conseil de l'Europe dans le nouveau contexte historique.

11. Les chef-fe-s d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe devraient réaffirmer que la consolidation de la paix fondée sur la justice et la coopération internationale est d'un intérêt vital pour la préservation de la société humaine et de la civilisation,<sup>3</sup> et que le multilatéralisme fondé sur des règles constitue le pivot de l'ordre international.

12. Ils devraient également réaffirmer le rôle du Conseil de l'Europe comme principale organisation intergouvernementale pour toutes les questions relatives aux droits humains, à la démocratie et à l'État de droit; redéfinir le mandat, le rôle et les outils d'un Conseil de l'Europe renouvelé, renforcé et consolidé, capable de relever les enjeux présents et futurs.

#### **4. Mettre l'accent sur les trois piliers**

13. Le Sommet devrait confirmer l'accent mis par l'Organisation sur ses trois piliers : les droits humains, la démocratie et l'État de droit. Il devrait toutefois également veiller à ce que le Conseil de l'Europe puisse avoir un plus grand impact dans ces domaines fondamentaux, car dans cette nouvelle étape de l'histoire européenne où la paix ne peut être tenue pour acquise, le respect par chaque État membre des normes relatives à la démocratie, aux droits humains et à l'État de droit constitue la meilleure garantie de sécurité pour les autres États et leurs citoyens. Le Sommet devrait réaffirmer la volonté mutuelle des États membres du Conseil de l'Europe de veiller à ce que l'Europe soit un vaste espace de sécurité démocratique, au sens de la Déclaration de Vienne.<sup>4</sup>

#### **5. Droits humains**

##### ***Objectif 1 : Sauvegarder et renforcer le système de la Convention***

14. La Convention européenne des droits de l'homme est le premier instrument visant à donner effet à certains droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et à les rendre contraignants. Sa ratification est obligatoire pour tous les États membres du Conseil de l'Europe. À ce jour, il s'agit du dispositif supranational le plus avancé au monde pour la protection des droits humains, qui offre aux particuliers le droit de faire entendre leur affaire par le tribunal international. Il s'applique à toute personne relevant de la juridiction d'un État membre, indépendamment de sa nationalité.

15. La Convention européenne des droits de l'homme et le système de la Convention constituent la plus grande réalisation internationale du domaine de la protection des droits humains et ont un impact direct et tangible sur la vie de tous les Européens ; tant la Convention européenne des droits de l'homme que le système de la Convention méritent d'être préservés et renforcés.

16. L'un des principaux défis observés ces dernières années est que l'efficacité du système de protection fondé sur la Convention européenne des droits de l'homme est menacée par des tentatives visant à saper l'autorité de la Cour européenne des droits de l'homme.<sup>5</sup> En outre, bien que le nombre d'affaires en instance ait considérablement diminué entre 2011 et 2021, l'exécution des arrêts de la Cour continue de se heurter à un certain nombre de problèmes, notamment l'absence de volonté politique de mettre en œuvre certaines d'entre elles ainsi que les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre d'affaires interétatiques ou d'affaires individuelles présentant des caractéristiques interétatiques.<sup>6</sup>

17. Le Sommet devrait:

- réaffirmer l'attachement des États membres au caractère central du système de la Convention;
- réaffirmer la nature contraignante des arrêts de la Cour et des décisions rendues sur les mesures temporaires;
- réaffirmer la prééminence des arrêts et décisions de la Cour sur celles des juridictions nationales et qu'en cas de conflit entre la Convention et la jurisprudence de la Cour et le cadre juridique

<sup>3</sup> Préambule du [Statut du Conseil de l'Europe](#), paragraphe 2.

<sup>4</sup> [Déclaration de Vienne](#), premier Sommet, 1993.

<sup>5</sup> [L'avenir à plus long terme du système de la CEDH \(coe.int\)](#).

<sup>6</sup> [Résolution 2358 \(2021\)](#) et [Recommandation 2193 \(2021\)](#) sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

national, y compris au niveau constitutionnel, les États membres devraient accorder la priorité aux solutions conformes à la Convention;

- rappeler la pertinence de la procédure en manquement au titre de l'Article 46 de la Convention, telle que amendée par le Protocole n° 14;
- renforcer l'exécution des arrêts en introduisant une procédure de renforcement du dialogue politique lorsque l'État concerné manque de volonté politique pour mettre en œuvre les arrêts clés. L'Assemblée parlementaire devrait jouer un rôle plus important dans le cadre de cette procédure, avec le Comité des Ministres et la Secrétaire Générale;
- reconnaître et promouvoir le rôle des parlements nationaux,<sup>7</sup> des institutions nationales des droits humains et des organisations de la société civile dans le suivi du respect de la Convention et des arrêts de la Cour.

### **Objectif 2 : Adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme**

18. En 2007 déjà, le Traité de Lisbonne indiquait que l'Union européenne était tenue d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme. Les négociations sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme ont repris en 2020 et progressent désormais au sein du groupe 46+1<sup>8</sup>.

19. Celui doit être une priorité absolue, l'adhésion de l'UE contribuera à garantir la cohérence et l'homogénéité entre le droit communautaire et le système de la Convention et conduira à la création d'un espace juridique unique dans lequel les institutions de l'Union européenne seront également soumises à la Convention européenne des droits de l'homme, dans son intérêt et dans celui du Conseil de l'Europe, de tous les États membres et de leurs citoyens.

20. Selon le stade auquel les négociations seront parvenues au moment du Sommet, les chefs d'État et de gouvernement pourront soit donner une impulsion décisive à leur achèvement, soit en saluer la réussite. La possibilité pour l'Union européenne d'adhérer à d'autres instruments du Conseil de l'Europe, comme la Charte sociale européenne, devrait également être étudiée en amont du Sommet.

### **Objectif 3 : Assurer le rôle pionnier du Conseil de l'Europe en matière de protection des droits humains, notamment en ce qui concerne leur développement**

21. Depuis sa création, le Conseil de l'Europe a été un pionnier dans le domaine de la protection des droits humains, en fixant des normes pour combler d'importantes lacunes juridiques et en élaborant notamment des conventions visionnaires au moment de leur adoption. Ces traités ont eu un impact manifeste dans la vie de nombreuses personnes en Europe, notamment dans les domaines de la prévention de la torture, de la traite des êtres humains, de la protection des enfants contre les violences sexuelles ou la protection des femmes contre les violences fondées sur le genre ou violences domestiques.

22. Or ces dernières années, de vives réticences ont pu être observées contre l'élaboration de nouvelles normes au motif que le Conseil de l'Europe devrait plutôt se concentrer sur le respect des normes existantes.

23. Sans minimiser la nécessité d'assurer la mise en œuvre effective des normes existantes, il convient de préserver et de promouvoir la capacité de l'Organisation à élaborer des instruments juridiques dans les nouveaux domaines de préoccupation. L'Europe peut à juste titre être saluée pour son rôle de précurseur en matière de droits humains dans le monde entier, grâce à sa clairvoyance dans l'élaboration de normes juridiques. Elle devrait poursuivre dans cette voie parce que nos sociétés évoluent rapidement et qu'un système de protection des droits humains qui ne serait pas constamment actualisé en fonction des évolutions deviendrait rapidement obsolète et inadapté. Le Conseil de l'Europe devrait donc se consacrer à une nouvelle génération de droits humains.

24. À cet égard, on ne peut ignorer la voix du public qui réclame que les gouvernements s'attaquent au problème du changement climatique et fassent passer la viabilité à long terme de l'environnement avant les préoccupations économiques immédiates. Suite à une initiative de l'Assemblée demandant que le Conseil de l'Europe adopte des instruments juridiquement contraignants garantissant le droit à un environnement sûr, sain et durable,<sup>9</sup> une étude de faisabilité est en préparation. Il convient donc que le Sommet affiche son

<sup>7</sup> [Résolution 2358 \(2021\)](#) de l'Assemblée sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, §10.

<sup>8</sup> [Adhésion de l'UE à la CEDH \(coe.int\)](#).

<sup>9</sup> Résolution 2396 et Recommandation 2211 (2021) de l'Assemblée [Ancrer le droit à un environnement sain: la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe](#)

ambition et une vision stratégique pour l'avenir et charge le Comité des Ministres d'élaborer un cadre juridique contraignant conformément aux recommandations de l'Assemblée.

25. D'autres domaines à cibler devraient être l'intelligence artificielle, la protection des données, les droits sociaux, l'égalité et la protection contre la violence fondée sur le genre.

26. Le renforcement de la capacité de l'Organisation à élaborer de nouvelles normes juridiques ne doit pas être considéré comme une alternative à l'évolution de la jurisprudence de la Convention, telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme, qui est également un moyen important par lequel le Conseil de l'Europe contribue au développement des droits humains.

## 6. Démocratie

### **Objectif 1 : Lutter contre le recul de la démocratie et ses causes profondes**

27. La tendance au recul de la démocratie, observée par plusieurs groupes de réflexion et institutions faisant autorité, s'est accentuée à la suite de la réponse à la pandémie de Covid-19.<sup>10</sup> À ce sujet, la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe a déclaré dans ses récents rapports sur l'état de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit<sup>11</sup> que l'Europe ne fait pas exception.

28. Le Sommet devra donc donner un élan aux activités de l'Organisation visant à inverser cette tendance tout en s'attaquant à ses causes profondes, par exemple en renforçant la confiance des citoyens dans les processus démocratiques et en mettant l'accent sur la participation démocratique, la bonne gouvernance, la protection des droits sociaux et la lutte contre les inégalités.

29. Face au recul de la démocratie, il faut particulièrement veiller à améliorer la qualité et le professionnalisme de l'administration publique et à consolider la démocratie locale, deux domaines déterminants pour la confiance des personnes dans les pouvoirs publics.

30. De même, il faut certes envisager des méthodes novatrices d'implication plus directe des citoyens dans les processus démocratiques, mais les élections restent la colonne vertébrale de la démocratie. L'intégrité des processus électoraux doit être protégée et renforcée afin de garantir la légitimité et la crédibilité des institutions représentatives. Le Sommet devrait par conséquent induire une réorganisation des activités du Conseil de l'Europe dans le domaine des élections, afin d'améliorer leur cohérence et leur impact.

### **Objectif 2 : Améliorer l'alerte précoce et la réaction rapide**

31. La guerre d'agression à grande échelle qui se déroule actuellement au cœur de l'Europe illustre combien il est important que le Conseil de l'Europe fasse un meilleur usage de ses organes et mécanismes pour donner l'alerte et assurer une plus grande flexibilité et capacité de réaction rapide. L'Organisation pourrait ainsi inverser les tendances négatives observées dans le domaine de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit, qui risquent de se détériorer davantage, avec parfois des retombées au-delà des frontières nationales.

32. L'Assemblée a déjà lancé un certain nombre d'idées à cette fin<sup>12</sup>, qui pourraient être affinées lors de la préparation du Sommet. Elles pourraient notamment consister à :

- mettre en place une initiative pour la résilience démocratique qui, en s'appuyant sur les travaux des organes et des mécanismes qui existent déjà au sein du Conseil de l'Europe, suivra l'évolution de la démocratie dans les États membres et servira de base à une alerte rapide et à un dialogue politique renforcé pour aider les États membres à faire face aux situations préoccupantes ;
- renforcer l'échange des meilleures pratiques dans tous les domaines liés à la démocratie et à la gouvernance démocratique ;
- créer un mécanisme de suivi des évolutions liées à la société civile, à la liberté d'association, à la participation et à l'engagement des citoyen-ne-s dans les États membres du Conseil de l'Europe ;

<sup>10</sup> [Democratic backsliding | International IDEA](#) (2018); IDEA, [the Global State of Democracy report](#), 2021; the Economist Intelligence Unit, [Democracy Index 2021](#) (en anglais). Voir aussi [Résolution 2437 \(2022\) de l'Assemblée](#) sur la sauvegarde et la promotion d'une démocratie véritable en Europe.

<sup>11</sup> [Rapports annuels de la Secrétaire Générale.](#)

<sup>12</sup> [Recommandation 2235 \(2022\) de l'Assemblée](#) « La sécurité en Europe face à de nouveaux défis : quel rôle pour le Conseil de l'Europe ? ».

- renforcer et étendre les activités du Conseil de l'Europe relatives aux mesures de confiance et à la prévention des conflits, notamment en ce qui concerne la société civile et la coopération transfrontalière;
- renforcer les moyens d'alerte précoce et de réaction rapide des mécanismes existants du Conseil de l'Europe.

33. Le Conseil de l'Europe devrait tirer les leçons de son expérience récente, qui a démontré l'efficacité limitée des procédures existantes. L'alerte précoce fondée sur des critères objectifs et vérifiables devrait s'accompagner de l'aptitude au niveau politique à réagir promptement et efficacement afin d'avoir un impact sur les États membres avant qu'une situation préoccupante atteigne un tel seuil de gravité qu'elle constitue une violation grave des obligations statutaires.

### **Objectif 3 : Une démocratie novatrice**

34. La démocratie évolue à un rythme rapide. Les technologies numériques, par exemple, ont transformé l'engagement des citoyen-ne-s, mais aussi la prestation des services publics et le travail de l'administration publique. De nombreux États membres du Conseil de l'Europe ont compris cette évolution et ont acquis de l'expérience en matière de mécanismes de consultation publique en ligne, de gouvernance électronique et de démocratie électronique. Certains États membres ont également expérimenté des formes de démocratie participative et délibérative telles que les assemblées de citoyen-ne-s, les réunions publiques, les budgets participatifs et les référendums, pour n'en citer que quelques-unes.

35. Le Conseil de l'Europe devrait être en mesure de suivre et même d'anticiper son évolution. Le Sommet devrait stimuler le rôle du Conseil de l'Europe en tant que plateforme permettant de partager de nouvelles pratiques dans le domaine de la démocratie, de prévoir les défis potentiels et d'exploiter les avantages de l'innovation.

## **7. État de droit**

36. L'État de droit est une notion complexe, plus facile à décrire qu'à définir, comme le reconnaît la Commission européenne pour la démocratie par le droit<sup>13</sup>, dont les éléments fondamentaux sont la sécurité juridique, la prévention des abus et détournements de pouvoir, l'égalité devant la loi et la non-discrimination, ainsi que l'accès à la justice. L'État de droit est lié à la protection et à la promotion des droits humains et à la démocratie, et fournit un environnement propice à la fois à la démocratie et à la protection des droits humains.

37. Le quatrième Sommet devrait réaffirmer que le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire et la lutte contre la corruption devraient être des priorités clés pour le Conseil de l'Europe. Il devrait également recommander d'accorder une plus grande importance à la bonne gouvernance. L'administration publique est l'interface la plus directe entre les citoyens et les institutions publiques. Son efficacité, sa réactivité, son professionnalisme, sa déontologie, son équité et son respect de la loi sont déterminants pour la confiance dans la démocratie.

## **8. Rétablir le contact avec les Européens**

38. Le Conseil de l'Europe devrait être plus proche des citoyens et répondre davantage à leurs attentes en termes d'ouverture, de transparence et de participation active.

39. Des changements sociétaux majeurs se sont produits au cours des dernières décennies, qui exigent un plus grand accès aux institutions publiques, notamment aux organisations internationales. Le Sommet devrait donner le coup d'envoi d'une réforme des méthodes de travail du Conseil de l'Europe dans ce sens, afin de garantir que l'Organisation mette en pratique ce qu'elle prêche. Parmi les mesures envisageables, citons :

- la diffusion publique d'un plus grand nombre de ses réunions et la mise à disposition du public d'un plus grand nombre de documents ;
- la création d'opportunités pour organiser des consultations publiques sur des questions essentielles ;
- la mise en place de nouveaux canaux qui permettent à la société civile, aux organisations non gouvernementales et aux institutions nationales de défense des droits humains de contribuer davantage aux travaux de l'Organisation en matière d'élaboration de normes, de suivi et de coopération.

<sup>13</sup> CDL-AD(2016)007-f, [Liste des critères de l'Etat de droit](#), adoptée par la Commission de Venise lors de sa 106e session plénière (Venise, 11-12 mars 2016).

40. Une plus grande ouverture permettrait au Conseil de l'Europe de mieux communiquer ses objectifs et d'expliquer son impact sur la vie des citoyens, tout en renforçant sa visibilité. Il incombe aux organisations internationales d'aider les gens à comprendre leur pertinence.

41. Les jeunes sont le principal groupe cible de cette volonté de rétablir le contact avec les citoyens. Le Sommet devrait être l'occasion de demander l'intégration une « perspective jeunesse » dans l'ensemble des travaux du Conseil de l'Europe et la prise en compte de leur contribution. Cette démarche contribuerait à améliorer la connaissance des valeurs qui fondent le Conseil de l'Europe auprès de la jeune génération et aiderait l'Organisation à élaborer un programme plus inclusif, dynamique et tourné vers l'avenir.

## **9. Le Conseil de l'Europe, une communauté politique**

42. Le Conseil de l'Europe n'est pas seulement le gardien des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit, ou une Organisation dotée de l'expertise technique nécessaire pour élaborer des normes juridiques. Il est aussi une communauté politique, comme le rappelle la Déclaration de Vienne de 1993. Le Conseil de l'Europe s'occupe des questions qui revêtent la plus haute importance politique pour la préservation de la paix et de la sécurité dans les États membres et dans l'ensemble de l'Europe.

43. Le quatrième Sommet devrait réaffirmer le rôle joué par le Conseil de l'Europe en sa qualité de communauté politique, et développer davantage son potentiel. Cela implique l'adoption d'une approche à deux volets. En ce qui concerne son propre fonctionnement, le Conseil de l'Europe devrait renforcer la dimension politique de ses travaux, par exemple :

- en mettant en place des mécanismes de dialogue interinstitutionnel, afin d'améliorer le respect par les États membres des obligations nées de leur adhésion et des normes du Conseil de l'Europe. La procédure dite "conjointe" relative aux violations de l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe offre un exemple d'un tel mécanisme<sup>14</sup>. En outre, comme nous l'avons déjà mentionné, une procédure de dialogue politique renforcé devrait être mise en place pour l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et dans le cadre de la création de mécanismes d'alerte précoce/de réaction rapide ;
- en veillant à ce que les présidences à la tête du Comité des Ministres puissent avoir un impact politique plus fort, par exemple en coordonnant leurs priorités sur une période donnée ;
- en continuant à renforcer le dialogue et l'action concertée entre les organes statutaires de l'Organisation ;
- en se fixant pour objectif la tenue d'une conférence ministérielle par présidence du Comité des Ministres, avec la présence de ministres ;
- en organisant régulièrement des sommets des chef-fe s d'État et de gouvernement, éventuellement en lien avec l'approbation du cadre stratégique quadriennal de l'Organisation.

44. En outre, en leur qualité d'organes politiques représentant les citoyens européens, l'Assemblée et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux devraient jouer un rôle plus important en prenant part aux activités générales du Conseil de l'Europe et en agissant comme des multiplicateurs des normes et valeurs du Conseil de l'Europe au niveau national. A cet égard, il importe de souligner que l'Assemblée et le Congrès comptent des représentants élus de diverses sensibilités politiques, y compris de l'opposition, ce qui leur permet de mieux connaître la situation de leur pays et de s'adresser à un public plus large.

45. L'approche à deux volets qui vise à renforcer le poids politique de l'Organisation a également une dimension extérieure. Un Sommet des chef-fe s d'État et de gouvernement représente le niveau adéquat pour garantir que le rôle de communauté politique du Conseil de l'Europe est pris en compte dans l'architecture multilatérale européenne et n'est pas dédoublé ou sapé par d'autres initiatives.

46. À cet égard, il convient de réfléchir sérieusement à la manière de conjuguer le champ d'action et les compétences du Conseil de l'Europe avec ceux de la Communauté politique européenne (CPE), qui a tenu sa première réunion à Prague le 6 octobre 2022, et qui a rassemblé 43 États membres du Conseil de l'Europe. Le Conseil de l'Europe est déjà une communauté politique réunissant 46 États européens – incluant tout les États membres de l'UE - tous sur un pied d'égalité, tel une famille partageant les mêmes valeurs, principes et normes. Il est prématuré de faire des recommandations à ce stade, mais il convient de continuer à observer cette question et de l'aborder dans les décisions du Sommet.

---

<sup>14</sup> [Procédure complémentaire conjointe entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire en cas de violation grave par un État membre de ses obligations statutaires.](#)



## 10. Le Conseil de l'Europe dans l'architecture multilatérale européenne

47. Grâce à ses conventions et à son rôle normatif, ainsi qu'à tout son dispositif qui repose sur le dialogue politique, le suivi et la coopération, le Conseil de l'Europe contribue, avec d'autres organisations européennes, à l'ordre fondé sur des règles en Europe. Parmi celles-ci, l'Union européenne est le principal partenaire du Conseil de l'Europe.

48. Le Sommet devrait intensifier les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, en renforçant le partenariat stratégique entre les deux organisations sur la base de leurs valeurs communes et de leur engagement en faveur de la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité sur le continent européen et de la défense du multilatéralisme dans le monde<sup>15</sup>.

49. Le processus d'intégration européenne représente un facteur de stabilité en Europe, surtout à la lumière du nouveau contexte historique. Un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe, dont l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la République de Moldavie, le Monténégro, la Macédoine du Nord, la Serbie, la Türkiye et l'Ukraine, bien qu'étant à des stades différents de la procédure, ont exprimé leur souhait d'adhérer à l'Union européenne.

50. Sur la base d'un accord formel avec l'Union européenne, un mécanisme devrait être mis en place pour que le Conseil de l'Europe joue un rôle politique et technique plus visible et plus structuré, afin de permettre aux États membres qui souhaitent adhérer à l'Union européenne de faire des progrès tangibles et mesurables pour satisfaire aux critères nécessaires, conformément aux valeurs et aux normes du Conseil de l'Europe.

51. Pour ce qui est de l'État de droit, le dialogue politique entre les deux organisations devrait être renforcé et il conviendrait de recourir davantage à l'expertise, à l'analyse comparative et aux conclusions du Conseil de l'Europe dans le cadre du large éventail de mécanismes et d'outils dont dispose l'Union européenne en matière d'État de droit. La possibilité de déléguer, sur la base d'un accord formel, certaines compétences au Conseil de l'Europe devrait être étudiée, par exemple pour l'élaboration du rapport sur l'État de droit. La coopération entre les deux organisations dans ce domaine devrait être plus formelle, structurée et visible, et fondée sur un dialogue politique plus approfondi.

52. Le Sommet devrait jeter les bases d'une révision du Mémoire d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, dans le sens précisé ci-dessus. Ce texte devrait confirmer le rôle du Conseil de l'Europe en tant que principale organisation intergouvernementale en Europe pour toutes les questions relatives aux droits humains, à la démocratie et à l'État de droit, ainsi que plate-forme politique et organisme normatif. L'Assemblée elle-même devrait chercher à renforcer son partenariat avec le Parlement européen.

## 11. Faire rayonner les valeurs et les normes du Conseil de l'Europe au-delà de ses États membres

53. Si la mission du Conseil de l'Europe doit rester géographiquement centrée sur l'Europe, le Sommet doit reconnaître la contribution du Conseil de l'Europe à la gouvernance mondiale et encourager l'Organisation à faire rayonner ses valeurs et ses normes au-delà de ses membres.

54. Le Conseil de l'Europe devrait renforcer sa coopération avec les États et organisations qui le souhaitent, non seulement dans son voisinage géographique mais aussi dans sa proximité politique, comme l'a déjà recommandé l'Assemblée<sup>16</sup>. Une coopération plus solide avec les Nations Unies, ses agences et ses mécanismes contribuerait également à promouvoir la gouvernance mondiale, le multilatéralisme fondé sur des règles et la réalisation des objectifs de développement durable.

55. Le Sommet des chefs d'État et de gouvernement devrait réaffirmer la vocation paneuropéenne du Conseil de l'Europe et sa nature de communauté de valeurs, qui peut être une référence pour tous ceux qui aspirent à la démocratie, aux droits humains et à l'État de droit, où qu'ils se trouvent. En ce sens, aux conditions déjà définies par l'Assemblée<sup>17</sup>, le Conseil de l'Europe devrait maintenir une politique d'ouverture à l'égard de la société civile biélorusse et russe, en particulier à l'égard des personnes, groupes et organisations qui risquent d'être persécutés par les autorités pour avoir défendu les valeurs et principes du Conseil de l'Europe.

<sup>15</sup> [Résolution 2430 \(2022\)](#) et [Recommandation 2226 \(2022\)](#) « Au-delà du Traité de Lisbonne: renforcer le partenariat stratégique entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ».

<sup>16</sup> [Résolution 2369 \(2021\) La vision de l'Assemblée sur les priorités stratégiques du Conseil de l'Europe](#)

<sup>17</sup> [Résolution 2433 \(2022\)](#) et [Recommandation 2228 \(2022\) Conséquences de l'agression persistante de la Fédération de Russie contre l'Ukraine: rôle et réponse du Conseil de l'Europe.](#)

## 12. Soutien à l'Ukraine

56. Le quatrième sommet permettrait d'offrir une plate-forme aux chef-fe s d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe pour réaffirmer leur soutien total à la souveraineté, à l'indépendance et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine et s'engager à ne pas reconnaître, *de jure* ou *de facto*, l'annexion illégale de territoires ukrainiens par la Fédération de Russie.

57. Le quatrième Sommet devrait veiller à ce que le Conseil de l'Europe continue à apporter son soutien total à l'Ukraine, immédiatement, comme le prévoit le Plan d'action ajusté du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine 2018-2022 adopté par le Comité des Ministres à Turin<sup>18</sup>, et après la fin de la guerre d'agression. Des institutions démocratiques solides, le respect de l'État de droit et la conformité aux normes démocratiques, ainsi qu'une intégration européenne plus forte, sont la meilleure garantie pour la sécurité démocratique de l'Ukraine et de l'Europe.

58. Les États membres devraient être encouragés à contribuer financièrement aux initiatives de coopération du Conseil de l'Europe en Ukraine et à la reconstruction du pays.

## 13. Responsabilité de la Fédération de Russie

59. Même si la Fédération de Russie a été exclue du Conseil de l'Europe, la question de sa responsabilité à répondre de ses actes devrait figurer au cœur du Sommet, car elle est étroitement liée à l'État de droit : les crimes commis par la Fédération de Russie sur le sol européen, contre un État membre du Conseil de l'Europe et ses citoyens et en violation du droit international, ne devraient pas rester impunis.

60. La question de l'obligation de rendre des comptes doit être examinée de manière globale. Entre autres recommandations, l'Assemblée a appelé les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe à créer un tribunal pénal international ad hoc chargé d'enquêter sur le crime d'agression commis par les dirigeants politiques et militaires de la Fédération de Russie et d'engager des poursuites à leur rencontre<sup>19</sup>. Le quatrième Sommet devrait apporter son soutien politique sans équivoque à cette initiative, qui revêt une forte signification politique.

61. En outre, les chef-fe-s d'État et de gouvernement devraient manifester leur soutien aux activités des juridictions internationales qui ont pour mandat d'enquêter sur les génocides, les crimes de guerre, les violations du droit humanitaire international et les crimes contre l'humanité ainsi que de poursuivre les auteurs. Ils devraient également réaffirmer que le Conseil de l'Europe est disposé à aider les procureurs ukrainiens et tout tribunal hybride (constitué de juges nationaux et internationaux) pouvant être mis en place pour enquêter et poursuivre ces graves crimes internationaux. La mise en place d'un registre des dommages causés par l'agression russe devrait également être appuyée. La Fédération de Russie devrait être tenue responsable de la réparation des dommages qu'elle a causés.

## 14. Zones relevant de la souveraineté des États membres du Conseil de l'Europe se trouvant sous le contrôle *de facto* de la Fédération de Russie

62. Si la Fédération de Russie peut être tenue responsable des violations de la Convention européenne des droits de l'homme qu'elle a commises jusqu'au 16 septembre 2022, elle n'est plus liée par la Convention après cette date. En conséquence, des millions d'Européens sont privés de la protection de la Convention parce qu'ils se trouvent dans des territoires qui, bien qu'ils relèvent de la souveraineté d'États membres du Conseil de l'Europe – l'Ukraine, la Géorgie et la République de Moldova – se trouvent sous le contrôle *de facto* de la Fédération de Russie. Le même type de privation s'applique aux autres traités par lesquels la Fédération de Russie n'est plus liée du fait de son exclusion du Conseil de l'Europe.

63. Le Sommet devrait exiger que la Fédération de Russie se retire des territoires des États membres du Conseil de l'Europe qui sont illégalement sous son contrôle. Parallèlement, le Sommet devrait soutenir l'action des mécanismes internationaux de protection des droits humains accessibles à ces Européens, par exemple sous l'égide de l'OSCE et des Nations Unies. Les jugements et décisions contre la Fédération de Russie émanant de la Cour européenne des droits de l'homme pourraient être utilisés par ces organisations dans leur travaux.

---

<sup>18</sup> [Adoption par le Comité des Ministres du Plan d'action ajusté du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine 2018-2022.](#)

<sup>19</sup> Résolution 2436 (2022) et Recommandation 2231 (2022) [L'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine: faire en sorte que les auteurs de graves violations du droit international humanitaire et d'autres crimes internationaux rendent des comptes.](#)

64. Dans la perspective du Sommet, il conviendrait d'étudier la possibilité d'instituer un·e représentant·e spécial/correspondant de la Secrétaire Générale dans ces domaines. En tout état de cause, les contacts avec la société civile, les organisations non gouvernementales, les défenseurs des droits humains et les journalistes demeurent essentiels pour recueillir des informations sur la situation sur le terrain.

## 15. Viabilité financière du Conseil de l'Europe

65. L'exclusion de la Fédération de Russie et son refus de payer ses arriérés de contribution ont placé le Conseil de l'Europe dans une situation budgétaire difficile, que de nombreux États membres ont promis de combler à court terme. Toutefois, assurer la viabilité financière de l'Organisation va bien au-delà du court terme et il est indispensable de combler le déficit budgétaire laissé par la Fédération de Russie.

66. Un Conseil de l'Europe renouvelé, amélioré et renforcé a besoin des ressources financières nécessaires pour s'acquitter efficacement de son mandat<sup>20</sup>. A titre de comparaison, en 2021, le budget ordinaire du Conseil de l'Europe s'élevait à €258 millions. Son budget total ajusté s'élevait à €521 millions, principalement grâce aux contributions volontaires/ressources extrabudgétaires. L'Union européenne est le principal contributeur aux ressources extrabudgétaires du Conseil de l'Europe par le biais des programmes conjoints UE-Conseil de l'Europe. Cela représente 57 % de l'ensemble des contributions extrabudgétaires et un volume total de €36,5 millions en 2021<sup>21</sup>.

67. S'il faut se féliciter de l'augmentation régulière des ressources extrabudgétaires au cours des dernières années et poursuivre dans cette voie, les chef·fe s d'État et de gouvernement devraient prendre l'engagement politique d'augmenter le budget ordinaire du Conseil de l'Europe, en valeur réelle, comme le demande l'Assemblée<sup>22</sup>. En parallèle, le Sommet devrait charger le Comité des Ministres de revoir les barèmes des contributions des États membres – qui ont été fixés pour la dernière fois en 1994 – en vue de relever la contribution minimale et d'assurer une plus grande équité dans la manière dont les États membres financent l'Organisation.

68. Il ressort des discussions menées au sein du groupe 46+1 qu'après son adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme, l'Union européenne pourrait verser une contribution au budget ordinaire du Conseil de l'Europe égale à 36 % de la contribution d'un gros payeur. Cette contribution sera essentielle pour financer les coûts supplémentaires liés au fonctionnement de la Cour européenne des droits de l'homme.

69. Indépendamment de cette contribution, comme l'a déjà proposé l'Assemblée, il conviendrait d'étudier la possibilité pour l'Union européenne d'apporter une contribution non affectée au budget du Conseil de l'Europe, compte tenu du solide partenariat stratégique entre les deux organisations et de l'espoir qu'il se renforce encore<sup>23</sup>.

## 16. Conclusions

70. L'Europe traverse une période d'incertitude et de bouleversements. Des catastrophes telles que le changement climatique, la pandémie de covid-19, une guerre d'agression brutale au cœur du continent et le risque d'une nouvelle escalade ont renforcé le sentiment d'insécurité et de vulnérabilité au sein de la population.

71. S'il n'existe pas de solution facile, on peut affirmer que les valeurs, les normes et le multilatéralisme en font partie. La solidité et la résilience des démocraties européennes, leur respect des droits humains et leur adhésion à l'État de droit sont les meilleures garanties pour la sécurité et l'avenir pacifique de chacun. Les chef·fe s d'Etat et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe, réunis à l'occasion du quatrième Sommet de l'Organisation, doivent réaffirmer leur unité autour de ces valeurs et leur attachement indéfectible au multilatéralisme fondé sur le droit international.

72. Le Conseil de l'Europe qui émergera du Sommet devrait être profondément transformé. Si ses principaux objectifs et domaines de compétence doivent rester les mêmes - la démocratie, les droits humains

<sup>20</sup> [Résolution 2369 \(2021\)](#) « La vision de l'Assemblée sur les priorités stratégiques du Conseil de l'Europe », paragraphe 28.

<sup>21</sup> [CM\(2022\)62-final](#) - Rapport de synthèse sur la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne (mai 2021 – mai 2022).

<sup>22</sup> Voir [l'Avis 298 \(2021\)](#) sur les Budgets et priorités du Conseil de l'Europe pour la période 2022-2025 (rapporteur : M. Tiny Kox, Pays-Bas, GUE), paragraphe 8.

<sup>23</sup> [Résolution 2430 \(2022\)](#) « Au-delà du Traité de Lisbonne: renforcer le partenariat stratégique entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne », paragraphe 10.11.

et l'État de droit -, il devrait se voir donner davantage de moyens pour avoir un impact et rester à la pointe de l'évolution, en suivant les changements sociétaux et les demandes des citoyennes et citoyens.

73. Comme n'importe quelle autre organisation internationale, le Conseil de l'Europe ne peut avoir que le poids politique et les prérogatives que ses États membres sont prêts à lui donner. C'est pourquoi il est crucial d'organiser un Sommet au plus haut niveau politique qui revalorisera le rôle de l'Organisation, renforcera ses moyens politiques, financiers et techniques et redéfinira sa place dans l'architecture multilatérale européenne, notamment par rapport à l'Union européenne.

74. L'orientation politique du Sommet devrait être suivie d'une réforme administrative du Conseil de l'Europe, en vue de le rendre plus dynamique, plus efficace, plus transparent et plus proche des citoyens et de la société civile.

75. Le Sommet devrait réitérer son soutien total à la souveraineté, à l'indépendance et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine, demander une aide financière pour sa reconstruction et exiger que la Fédération de Russie soit tenue responsable de la violation du droit international et des dommages qu'elle a causés.

## Annexe I - Tableau synoptique – synthèse des propositions pour le quatrième sommet

PILLIER/DOMAINE	OBJECTIFS	RÉSULTATS ATTENDUS	RÉSULTATS SPÉCIFIQUES
<b>Droits de l'homme</b>	Sauvegarder et renforcer le système de la Convention	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Préserver l'autorité de la Cour européenne des droits de l'homme</li> <li>- Renforcer l'exécution des arrêts</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mettre en place un mécanisme de dialogue politique renforcé pour l'exécution des principaux arrêts</li> </ul>
	Adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Donner une impulsion déterminante pour achever les négociations/se féliciter de la conclusion des négociations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adhésion de l'UE à la CEDH</li> </ul>
	Assurer le rôle de précurseur joué par le Conseil de l'Europe dans la protection des droits de l'homme, y compris dans le domaine du développement des droits de l'homme	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcer la capacité du Conseil de l'Europe à élaborer des instruments juridiques dans les nouveaux domaines de préoccupation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instrument juridique contraignant du Conseil de l'Europe consacrant le droit à un environnement propre, sain et durable</li> <li>- Instrument juridique contraignant du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle</li> </ul>
<b>Démocratie</b>	Lutter contre le recul de la démocratie et ses causes profondes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcer la confiance des citoyens dans les processus démocratiques</li> <li>- Renforcer la participation démocratique et améliorer la bonne gouvernance à tous les niveaux de gouvernement</li> <li>- Renforcer la démocratie locale</li> <li>- Renforcer l'intégrité du processus électoral</li> <li>- Renforcer les droits sociaux et lutter contre les inégalités</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Donner la priorité à ces domaines et rationaliser les activités du Conseil de l'Europe en vue d'en maximiser l'impact</li> </ul>
	Améliorer l'alerte précoce et la réaction rapide	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identifier et s'attaquer aux tendances négatives susceptibles d'avoir une incidence sur la sécurité démocratique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mettre en place une initiative de résilience démocratique qui, en s'appuyant sur les travaux des organes et des mécanismes déjà existants au sein du Conseil de l'Europe, suivra l'évolution de la démocratie dans les États membres et formera le socle d'une alerte précoce et d'un dialogue politique renforcé pour aider les États membres à faire face aux situations préoccupantes</li> <li>- Renforcer l'échange de bonnes pratiques dans tous les domaines liés à la démocratie et à la gouvernance démocratique</li> <li>- Mettre en place un mécanisme de suivi des évolutions liées à la société civile, à la liberté d'association, à la participation et à l'engagement des citoyens dans les États membres du Conseil de l'Europe</li> <li>- Renforcer et étendre les activités du Conseil de l'Europe relatives à l'instauration de la confiance et à la prévention des conflits, y compris dans ses composantes société civile et coopération transfrontière.</li> </ul>
	Une démocratie innovante	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utiliser la technologie pour faire participer les citoyens et améliorer l'efficacité et la réactivité de l'administration publique</li> <li>- Élargir les possibilités de consultation publique et de démocratie délibérative/participative</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Donner la priorité à ces domaines et rationaliser les activités en vue d'en maximiser l'impact.</li> </ul>
<b>État de droit</b>	Renforcement du pouvoir judiciaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Créer un environnement propice à la démocratie et aux droits de l'homme</li> <li>- Renforcer la confiance des citoyens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Donner la priorité à ces domaines et rationaliser les activités en vue d'en maximiser l'impact</li> </ul>
	Lutte contre la corruption		
	Renforcement de la bonne gouvernance		
<b>Rétablir le contact avec les Européens</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcer la pertinence</li> <li>- Améliorer la visibilité</li> <li>- Maintenir la vocation paneuropéenne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réforme des méthodes de travail pour assurer une plus grande transparence et accessibilité</li> <li>- Réforme des méthodes de travail pour mettre en place des possibilités de consultations publiques</li> <li>- Intégration de la question de la jeunesse dans les travaux du Conseil de l'Europe</li> <li>- Promotion du maintien de canaux de communication ouverts avec la société civile biélorusse et russe, dans le respect des valeurs du Conseil de l'Europe</li> </ul>

PILLIER/DOMAINE	OBJECTIFS	RÉSULTATS ATTENDUS	RÉSULTATS SPÉCIFIQUES
<b>Renforcer le rôle joué par le Conseil de l'Europe en sa qualité de communauté politique</b>		- Renforcer l'impact et le suivi	- Mise en place d'un certain nombre de mécanismes politiques au sein du Conseil de l'Europe pour renforcer l'impact et le suivi - Participation accrue de l'Assemblée et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, qui agiront comme des multiplicateurs des valeurs et des normes du Conseil de l'Europe - Une répartition claire des compétences avec les autres initiatives multilatérales
<b>Promotion du multilatéralisme et des relations extérieures</b>	Mettre en évidence la contribution du Conseil de l'Europe à un ordre fondé sur des règles en Europe Renforcer le partenariat stratégique entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne Renforcer la coopération avec les Nations Unies Ouverture à la coopération avec les États tiers et les autres organisations internationales qui le souhaitent	- Donner aux États membres qui souhaitent adhérer à l'Union européenne les moyens de réaliser des progrès tangibles et mesurables pour satisfaire aux critères nécessaires, conformément aux valeurs et aux normes du Conseil de l'Europe - Renforcer le dialogue et la coopération avec l'Union européenne sur les questions d'État de droit - Faire rayonner les valeurs et les normes du Conseil de l'Europe au-delà de ses États membres	- Réviser le Mémoire d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne
<b>Soutien à l'Ukraine</b>			- Soutien politique à la souveraineté, à l'indépendance et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine - Instruction pour veiller à ce que le soutien du Conseil de l'Europe à l'Ukraine reste une priorité - Mobilisation pour soutenir l'action du Conseil de l'Europe en Ukraine - Mobilisation en faveur de l'assistance à l'Ukraine et de la reconstruction
<b>Obligation faite à la Fédération de Russie de répondre de ses actes</b>		- Adopter une approche globale de la question de l'obligation de rendre des comptes	- Soutien politique à la création d'un tribunal ad hoc pour enquêter sur le crime d'agression et en poursuivre les auteurs - Soutien politique aux juridictions internationales existantes - Aide du Conseil de l'Europe aux enquêtes et aux poursuites menées par des tribunaux ukrainiens ou hybrides - Soutien en faveur d'un registre des dommages
<b>Zones placées sous le contrôle de facto de la Fédération de Russie</b>		- Réitérer la souveraineté des États membres du Conseil de l'Europe sur ces territoires - Maximiser l'accès à la protection des droits de l'homme pour les personnes vivant dans ces zones	- Soutien à l'action des mécanismes internationaux pertinents de défense des droits de l'homme - Possibilité d'instituer un-e représentant-e spécial/correspondant de la Secrétaire Générale dans ces domaines spécial/correspondant de la Secrétaire Générale dans ces domaines - Se féliciter de la collecte de preuves par la société civile, les organisations non gouvernementales, les défenseurs des droits de l'homme et les journalistes
<b>Assurer la viabilité financière du Conseil de l'Europe</b>			- Prendre l'engagement politique d'augmenter le budget ordinaire du Conseil de l'Europe, en valeur réelle - Charger le Comité des Ministres de revoir les barèmes des contributions des États membres en vue de relever la contribution minimale et d'assurer une plus grande équité dans la manière dont les États membres financent l'Organisation - Étudier la possibilité pour l'UE de contribuer au budget ordinaire du Conseil de l'Europe

## Annexe II : Sommets précédents

Sommet	Contexte historique	Principaux documents	Principaux résultats
<b>Premier sommet : 8-9 octobre 1993, Vienne</b>	<p>Le changement de régime en Europe de l'Est offre une nouvelle possibilité de créer un espace paneuropéen partageant les mêmes valeurs et les mêmes normes juridiques. Le Sommet est consacré à la sécurité démocratique.</p> <p>Depuis le 7 octobre 1993, la Hongrie, la Pologne, la Bulgarie, l'Estonie, la Lituanie, la Slovénie, la République tchèque, la Slovaquie et la Roumanie sont devenues membres du Conseil de l'Europe et la grande majorité des pays qui adhéreront ultérieurement à l'Organisation ont déjà déposé leur candidature.</p> <p>Parallèlement, à la suite du Sommet de Paris de novembre 1990, la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) entame un processus d'acquisition d'institutions permanentes.</p> <p>En 1992, le Traité de Maastricht ouvre une nouvelle étape de l'intégration européenne en transformant les Communautés européennes en Union européenne (UE).</p>	<u>Déclaration de Vienne et plan d'action</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accord pour réformer le mécanisme de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme en créant une Cour unique ;</li> <li>- Instruction au Comité des Ministres d'élaborer des instruments juridiques internationaux appropriés pour la protection des minorités nationales en Europe ;</li> <li>- Déclaration et plan d'action sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, y compris l'initiative de créer le Comité européen contre le racisme et l'intolérance (ECRI) ;</li> <li>- Approbation du principe de création d'un organe consultatif représentant authentiquement tant les collectivités locales que les collectivités régionales en Europe</li> </ul>
<b>Deuxième sommet : 10-11 octobre 1997, Strasbourg</b>	<p>Le deuxième Sommet se concentre sur la consolidation de la démocratie dans les nouveaux États membres.</p> <p>Depuis le précédent Sommet, le Conseil de l'Europe a accueilli huit nouveaux États membres (Andorre, Lettonie, Albanie, République de Moldova, Macédoine du Nord, Fédération de Russie et Croatie).</p> <p>Le Conseil des pouvoirs locaux et régionaux est créé en 1994.</p> <p>Le Protocole n° 11 à la Convention européenne des droits de l'homme (réformant le mécanisme de contrôle de la Convention) est ouvert à la signature en 1994 et entre en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1997, après avoir été ratifié par toutes les parties contractantes</p> <p>La CSCE est devenue l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et les tâches de l'Union de l'Europe occidentale sont progressivement transférées à l'UE dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune.</p>	<u>Déclaration finale et plan d'action</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan d'action sur la stabilité démocratique visant à renforcer les travaux du Conseil de l'Europe dans quatre domaines : la démocratie et les droits humains, la cohésion sociale, la sécurité des citoyens ainsi que les valeurs démocratiques et la diversité culturelle ;</li> <li>- Création de l'institution du Commissaire aux droits de l'homme ;</li> <li>- Adoption de la création du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) ;</li> <li>- Décision de lancer une campagne sur le thème de « L'Europe, un patrimoine commun ».</li> </ul>

Sommet	Contexte historique	Documents principaux	Principaux résultats
<p><b>Troisième Sommet : 16-17 mai 2005, Varsovie</b></p>	<p>Connu sous le nom de « Sommet de l'unité européenne » car il réunit tous les pays d'Europe à l'exception du Bélarus (Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Serbie, Monaco et Monténégro).</p> <p>En 2004, Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie rejoignent l'UE. La même année, les 25 pays de l'UE signent le Traité de Lisbonne qui établit une Constitution européenne. Toutefois, les électeurs français et néerlandais rejettent le Traité.</p> <p>La lutte contre le terrorisme devient une priorité politique majeure en raison d'un certain nombre d'attaques terroristes meurtrières.</p>	<p><u>Déclaration de Varsovie et Plan d'action</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le plan d'action couvre un très large éventail de questions réparties en cinq grands chapitres : promouvoir les valeurs fondamentales communes : droits de l'homme, Etat de droit et démocratie ; renforcer la sécurité des citoyens européens ; construire une Europe plus humaine et plus inclusive ; développer la coopération avec les autres organisations et institutions internationales et européennes ; et mettre en œuvre le Plan d'action : un Conseil de l'Europe transparent et efficace.</li> <li>- Les résultats spécifiques sont les suivants : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ l'engagement de ratifier le Protocole n° 14 à la Convention européenne des droits de l'homme afin de contribuer à faire face à l'accroissement de la charge de travail de la Cour ;</li> <li>➤ la décision de créer un groupe de sages chargé d'examiner la question de la préservation de l'efficacité du système de la Convention ;</li> <li>➤ la décision de créer le Forum sur l'avenir de la démocratie ;</li> <li>➤ la décision de charger Jean-Claude Juncker, Premier Ministre du Luxembourg, d'élaborer, à titre personnel, un rapport sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.</li> </ul> </li> </ul>



## ANNEXE III : Aspects procéduraux et textes de référence de l'Assemblée

### 1. Origine du rapport et procédure qui en découle

1. Le présent rapport a pour origine une proposition de recommandation sur *Un quatrième Sommet pour un Conseil de l'Europe renouvelé, amélioré et renforcé*, adoptée par la Commission des questions politiques et de la démocratie lors de sa réunion à La Canée, en Grèce, les 16 et 17 mai 2022<sup>24</sup>.
2. Le Bureau a renvoyé la proposition à la Commission des questions politiques et de la démocratie pour rapport. Suite à un appel à candidatures, la commission m'a désignée comme Rapporteuse le 23 juin 2022.
3. En vue de contribuer à ce rapport, lors de sa réunion du 24 juin 2022, le Bureau de l'Assemblée a décidé de créer une commission ad hoc sur le 4<sup>e</sup> Sommet des chef-fe-s d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe<sup>25</sup>. La Commission ad hoc est présidée par le Président de l'Assemblée parlementaire, et composée des Présidents des groupes politiques, des Président-e-s des commissions générales de l'Assemblée, du Président de la délégation islandaise (prochain État membre à assurer la présidence du Comité des Ministres) et de moi-même.
4. Je tiens à remercier le Président et le Bureau de l'Assemblée pour cette initiative, qui me permet de poursuivre une approche inclusive de la préparation du rapport en prenant en compte un plus large éventail de perspectives et de contributions par rapport à une procédure ordinaire.
5. Sur la base de mon schéma de rapport, la commission ad hoc a eu un premier échange de vues le 11 septembre 2022 à Paris. M. Evangelos Venizelos, rapporteur du groupe de réflexion de haut niveau mis en place par la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe, a participé à la réunion et a apporté son précieux éclairage.
6. La Commission des questions politiques et de la démocratie a ensuite examiné le schéma de rapport le 12 septembre, à la suite d'une audition à laquelle a participé le Président de l'Assemblée parlementaire.
7. La présente note introductive tient compte de ces échanges.

### 2. Position de l'Assemblée en faveur d'un quatrième Sommet

8. Depuis plusieurs années, l'Assemblée n'a cessé de demander l'organisation d'un quatrième Sommet. Elle l'a fait dès 2009, avec la Résolution 1689 (2009) et la Recommandation 1886 (2009) « L'avenir du Conseil de l'Europe à la lumière de ses 60 années d'expérience », et deux ans plus tard, avec la Résolution 1783 (2011) et la Recommandation 1951 (2011) « Le suivi de la réforme du Conseil de l'Europe » et la Résolution 1831 (2011) « La coopération entre le Conseil de l'Europe et les démocraties émergentes dans le monde arabe ».
9. La Commission permanente de l'Assemblée a réitéré cette demande en adoptant la Déclaration de Sofia en 2015<sup>26</sup>. Par la suite, l'Assemblée a adopté la Résolution 2186 (2017) et la Recommandation 2113 (2017) « Appel pour un Sommet du Conseil de l'Europe afin de réaffirmer l'unité européenne et de défendre et promouvoir la sécurité démocratique en Europe ». Bon nombre des Recommandations qui y figurent ont été réitérées dans la Résolution 2277 (2019) et la Recommandation 2153 (2019) « Rôle et mission de l'Assemblée parlementaire: principaux défis pour l'avenir ». Dans sa Résolution 2369 (2021) « La vision de l'Assemblée sur les priorités stratégiques du Conseil de l'Europe », l'Assemblée a formulé sa vision sur les priorités stratégiques du Conseil de l'Europe.
10. De nombreuses considérations contenues dans ces textes sont toujours d'actualité et je les ai prises en compte dans cette note introductive. Toutefois, l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine a fait entrer l'Europe dans un nouveau chapitre de son histoire, ce qui place l'organisation d'un Sommet dans une nouvelle perspective. Ainsi, la Recommandation de tenir un Sommet a été réitérée avec véhémence dans un certain nombre de textes adoptés par l'Assemblée depuis le déclenchement de l'agression à grande échelle contre l'Ukraine qui a débuté le 23 février 2022, à savoir :

<sup>24</sup> [Doc. 15533](#).

<sup>25</sup> Le mandat de la Commission ad hoc se trouve dans le document [AS/BUR 011](#).

<sup>26</sup> [AS/Per \(2015\) 08](#).

- [Avis 300 \(2022\)](#) « Conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine » (Rapporteuse de la Commission des questions politiques et de la démocratie : Mme Ingrid Schou, Norvège, PPE/DC);
- [Résolution 2433 \(2022\)](#) et [Recommandation 2228 \(2022\)](#) « Conséquences de l'agression persistante de l'Ukraine par la Fédération de Russie: rôle et réponse du Conseil de l'Europe » (Rapporteur de la Commission des questions politiques et de la démocratie : M. Frank Schwabe, Allemagne, SOC);
- [Recommandation 2226 \(2022\)](#) « Au-delà du Traité de Lisbonne: renforcer le partenariat stratégique entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne » (Rapporteur de la Commission des questions politiques et de la démocratie : M. Titus Corlățean, Roumanie, SOC);
- [Recommandation 2235 \(2022\)](#) « La sécurité en Europe face à de nouveaux défis: quel rôle pour le Conseil de l'Europe? » (Rapporteur de la Commission des questions politiques et de la démocratie : M. Bogdan Klich, Pologne, PPE/DC).

11. En outre, la Commission permanente qui s'est réunie à Dublin le 31 mai 2022 a tenu un débat d'actualité sur « Vers un quatrième Sommet pour un Conseil de l'Europe renouvelé, amélioré et renforcé : la voie à suivre », qui a été ouvert par M. Jacques Maire (France, ADLE)<sup>27</sup>. Le débat a confirmé la position unanime de l'Assemblée en faveur de la convocation par le Conseil de l'Europe d'un sommet au plus haut niveau politique.

### 3. Textes de référence de l'Assemblée

**La sécurité en Europe face à de nouveaux défis: quel rôle pour le Conseil de l'Europe?** (Rapporteur : M. Bogdan Klich, Pologne, PPE/DC). Textes adoptés : [Résolution 2444 \(2022\)](#) et [Recommandation 2235 \(2022\)](#)

**L'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine: faire en sorte que les auteurs de graves violations du droit international humanitaire et d'autres crimes internationaux rendent des comptes** Rapporteur : M. Aleksander Pocij, Pologne, PPE/DC). Textes adoptés : [Résolution 2436 \(2022\)](#) et [Recommandation 2231 \(2022\)](#)

**Conséquences de l'agression persistante de l'Ukraine par la Fédération de Russie: rôle et réponse du Conseil de l'Europe** (Rapporteur : M. Frank Schwabe, Allemagne, SOC). Textes adoptés : [Résolution 2433 \(2022\)](#) et [Recommandation 2228 \(2022\)](#)

**Conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine** (Rapporteuse : Mme Ingrid Schou, Norway, PPE/DC). Texte adopté : [Avis 300 \(2022\)](#)

**Au-delà du Traité de Lisbonne: renforcer le partenariat stratégique entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne** (Rapporteur : M. Titus Corlățean, Roumanie, SOC). Textes adoptés : [Résolution 2430 \(2022\)](#) et [Recommandation 2226 \(2022\)](#)

**Ancrer le droit à un environnement sain: la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe** (Rapporteur : M. Simon Moutquin, Belgique, SOC). Textes adoptés : [Résolution 2396 \(2021\)](#) et [Recommandation 2211 \(2021\)](#)

**La vision de l'Assemblée sur les priorités stratégiques du Conseil de l'Europe** (Rapporteur : M. Tiny Kox, Pays-Bas, GUE). Textes adoptés : [Résolution 2369 \(2021\)](#) et [Recommandation 2199 \(2021\)](#)

**Rôle et mission de l'Assemblée parlementaire: principaux défis pour l'avenir** (Rapporteur : M. Tiny Kox, Pays-Bas, GUE). Textes adoptés : [Résolution 2277 \(2019\)](#) et [Recommandation 2153 \(2017\)](#)

**Appel pour un sommet du Conseil de l'Europe afin de réaffirmer l'unité européenne, et de défendre et promouvoir la sécurité démocratique en Europe** (Rapporteur : M. Michele Nicoletti, Italie, SOC). Textes adoptés : [Résolution 2186 \(2017\)](#) et [Recommandation 2113 \(2017\)](#)

**La coopération entre le Conseil de l'Europe et les démocraties émergentes dans le monde arabe** (Rapporteur : M. Jean-Charles Gardetto, Monaco, PPE/DC). Texte adopté : [Résolution 1831 \(2011\)](#)

**Le suivi de la réforme du Conseil de l'Europe** (Rapporteur : M. Jean-Claude Mignon, France, PPE/DC). Textes adoptés : [Résolution 1783 \(2011\)](#) et [Recommandation 1951 \(2011\)](#)

**L'avenir du Conseil de l'Europe à la lumière de ses 60 années d'expérience** (Rapporteur : M. Jean-Claude Mignon, France, PPE/DC). Textes adoptés : [Résolution 1689 \(2009\)](#) et [Recommandation 1886 \(2009\)](#)

---

<sup>27</sup> [AS/Per \(2022\) PV 01](#).