



Doc.

5 mars 2020

## **Modification du Règlement de l'Assemblée - Suivi de la Résolution 2319 (2020) de l'Assemblée sur une 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**

Rapport<sup>1</sup>

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapporteur : Sir Edward Leigh, Royaume-Uni, Groupe des Conservateurs européens et Alliance démocratique

### *Résumé*

En adoptant la Résolution 2319 (2020), l'Assemblée parlementaire a décidé d'instaurer une 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. Le présent rapport vise à apporter au Règlement de l'Assemblée les modifications nécessaires pour permettre la mise en œuvre de cette procédure, s'agissant des conditions d'initiation d'une telle procédure et d'établir les conditions de vote d'une décision de l'Assemblée engageant cette procédure.

---

<sup>1</sup> Renvoi en commission : Décision du Bureau, Renvoi 4492 du 31 janvier 2020.

## A. **Projet de résolution**<sup>2</sup>

1. Lors de sa partie de session de janvier 2020, en adoptant la Résolution 2319 (2020), l'Assemblée parlementaire décidait d'instaurer une 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. Cette décision finalise trois années de réflexion de l'Assemblée visant à intensifier et à structurer le dialogue politique avec le Comité des Ministres et à organiser des actions conjointes entre les deux organes statutaires du Conseil de l'Europe afin de renforcer la capacité de l'Organisation d'agir plus efficacement lorsqu'un État membre manque à ses obligations statutaires ou ne respecte pas les valeurs et les principes fondamentaux défendus par le Conseil de l'Europe.

2. L'Assemblée prend note de la décision des Délégués des Ministres du 5 février 2020 d'approuver « une procédure complémentaire pour l'application de l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe comme conséquence d'une violation grave par un Etat membre des valeurs et principes fondamentaux de l'Organisation selon l'article 3 du Statut ».

3. En conséquence, l'Assemblée décide de modifier son Règlement comme suit :

3.1. s'agissant des *conditions d'initiation et de traitement d'une proposition de procédure complémentaire conjointe entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire en cas de violation grave par un Etat membre de ses obligations statutaires* :

3.1.1. à l'article 24.2.c relatif aux propositions déposées par les membres qui sont publiées en tant que documents officiels de l'Assemblée, compléter la note de bas de page en précisant « y compris les propositions déposées en application de l'article 54 et les propositions de recommandation visant à engager une procédure complémentaire conjointe entre l'Assemblée et le Comité des Ministres en cas de violation grave par un Etat membre de ses obligations statutaires » ;

3.1.2. après l'article 25.2 relatif au dépôt de propositions de recommandation et de résolution, insérer le nouvel article suivant : « Une proposition de recommandation en vue d'engager une procédure complémentaire conjointe entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire en réponse à une violation grave par un État membre de ses obligations statutaires doit être présentée dans les deux langues officielles et signée par au moins un cinquième des membres (représentants et suppléants) qui composent l'Assemblée, appartenant à au moins trois groupes politiques et quinze délégations nationales. » ;

3.1.3. à l'article 25.2, deuxième phrase, ajouter une note de bas de page précisant que « Cette disposition s'applique également à une proposition de destitution (article 54) ainsi qu'à une proposition en vue d'engager une procédure complémentaire conjointe entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire en cas de violation grave par un Etat membre de ses obligations statutaires. » ;

3.1.4. à l'article 25.3, ajouter une note de bas de page précisant que « Une proposition de destitution (articles 54.2 et 54.3) ou une proposition en vue d'engager une procédure complémentaire conjointe entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire en cas de violation grave par un Etat membre de ses obligations statutaires (article 25.[3]) sont publiées dans un délai de vingt-quatre heures ouvrées. » ;

3.1.5. à l'article 26 relatif à la saisine des commissions, ajouter une note de bas de page précisant que « Les dispositions des articles 26.1 et 26.3 ne s'appliquent pas aux propositions tendant à la mise en œuvre de la procédure de destitution (articles 54.2 et 54.3) – qui sont automatiquement renvoyées à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, ni aux propositions d'initiation d'une procédure complémentaire conjointe entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire en cas de violation grave par un Etat membre de ses obligations statutaires (article 25.[3]), qui sont automatiquement renvoyées à la commission des questions politiques et de la démocratie pour rapport. » ;

3.1.6. à l'article 27.1 relatif à l'ordre du jour, ajouter une note de bas de page précisant que « Le rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie relatif à l'engagement d'une procédure

---

<sup>2</sup> Projet de résolution adopté par la commission le 4 mars 2020.

complémentaire conjointe entre l'Assemblée et le Comité des Ministres en cas de violation grave par un Etat membre de ses obligations statutaires y est également obligatoirement inscrit. » ;

3.1.7. aux articles 51.1 et 52.1 relatifs à la procédure d'urgence au sein de l'Assemblée et de la Commission permanente, ajouter une note de bas de page précisant que « Une proposition en vue d'engager une procédure complémentaire conjointe entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire en cas de violation grave par un Etat membre de ses obligations statutaires ne peut pas faire l'objet d'une demande de procédure d'urgence » ;

3.2. s'agissant d'établir *les conditions de vote d'une décision de l'Assemblée relative à l'engagement d'une procédure complémentaire conjointe entre l'Assemblée et le Comité des Ministres en cas de violation grave par un Etat membre de ses obligations statutaires*, ajouter après l'article 41.a le nouvel article suivant :

«[Les majorités requises sont:] pour l'adoption d'un projet de recommandation relative à l'engagement d'une procédure complémentaire conjointe entre l'Assemblée et le Comité des Ministres en cas de violation grave par un Etat membre de ses obligations statutaires, la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et un nombre de suffrages en faveur équivalent au minimum à un tiers du nombre total des membres de l'Assemblée autorisés à voter ; ».

4. L'Assemblée décide que les modifications du Règlement figurant dans la présente résolution entreront en vigueur dès leur adoption.

## **B. Exposé des motifs, par Sir Edward Leigh, rapporteur**

### **1. Cadre du présent rapport**

1. En adoptant la Résolution 2319 (2020), l'Assemblée parlementaire a décidé d'instaurer une 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. L'Assemblée finalisait ainsi le processus de réflexion qu'elle avait entamé trois ans plus tôt, lorsqu'elle avait décidé d'engager « une procédure visant à harmoniser, conjointement avec le Comité des Ministres, les règles régissant la participation et la représentation des États membres dans les deux organes statutaires, tout en respectant pleinement l'autonomie de ces organes » (Résolution 2186 (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 »), puis lorsqu'elle avait jugé « urgent de créer des synergies et d'organiser des actions conjointes entre les deux organes statutaires afin de renforcer la capacité de l'Organisation d'agir plus efficacement lorsqu'un État membre manque à ses obligations statutaires ou ne respecte pas les valeurs et les principes fondamentaux défendus par le Conseil de l'Europe » (Résolution 2277 (2019) « Rôle et mission de l'Assemblée parlementaire: principaux défis pour l'avenir »).

2. Le paragraphe 10 de la Résolution 2319 (2020) stipule que « tout changement nécessaire à la mise en œuvre de la présente résolution sera introduit dans le Règlement de l'Assemblée par une résolution ultérieure qui sera adoptée sur la base d'un rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles. La procédure complémentaire conjointe entrera en vigueur à la suite de l'adoption de cette résolution et d'une décision du Comité des Ministres allant dans le même sens. ».

### **2. Mise en œuvre de la Résolution 2319 (2020) sur la procédure complémentaire conjointe entre l'Assemblée et le Comité des Ministres en cas de violation grave par un Etat membre de ses obligations statutaires**

3. La Résolution 2319 (2020) sur la procédure complémentaire conjointe entre l'Assemblée et le Comité des Ministres en cas de violation grave par un Etat membre de ses obligations statutaires établit les principes fondamentaux qui régissent cette nouvelle procédure (paragraphe 4), définit clairement le processus, étape par étape (paragraphe 5 à 9) – depuis la décision d'engagement, la préparation, l'adoption et la mise en œuvre d'une feuille de route, jusqu'à la décision du Comité des Ministres de mettre en œuvre l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe si la violation grave de l'article 3 du Statut par l'Etat concerné persistait – ainsi que le calendrier et les délais des actions prévues pour chacune de ces étapes.

4. A l'instar des règles et procédures pour les élections du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe – ayant fait l'objet d'une déclaration interprétative conjointe adoptée par l'Assemblée et par le Comité des Ministres dans les mêmes termes en mars 2010 – ou du cadre de compétence pour la procédure d'élection du/de la Secrétaire Général(e) adjoint(e), adopté également dans les mêmes termes par l'Assemblée et par le Comité des Ministres en 2012, la procédure complémentaire conjointe entre l'Assemblée et le Comité des Ministres en cas de violation grave par un Etat membre de ses obligations statutaires a valeur de texte pararéglementaire. Elle n'a pas à être intégrée en tant que telle dans le corps même du Règlement. Tel est d'ailleurs également le cas de plusieurs autres procédures relevant quant à elles de la responsabilité autonome de l'Assemblée, telles que la procédure de suivi des obligations et engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe, ou la procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme.

5. Le 5 février 2020, les Délégués des Ministres approuvaient « une procédure complémentaire pour l'application de l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe comme conséquence d'une violation grave par un Etat membre des valeurs et principes fondamentaux de l'Organisation selon l'article 3 du Statut »<sup>3</sup>. Force est de constater que cette décision finale diverge sensiblement du projet de décision des Délégués des Ministres que la Présidence française du Comité des Ministres avait transmise à l'Assemblée le 25 novembre 2019, auquel l'Assemblée via son Comité présidentiel avait donné son accord de principe, et qui devait « servir de base à un accord avec l'Assemblée ».

---

<sup>3</sup> « Procédure complémentaire entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire en cas de violation grave par un Etat membre de ses obligations statutaires », Document CM/Del/Dec(2020)1366/1.7 et annexe

6. Il est difficile de ne pas relever que la « procédure complémentaire conjointe » décidée par l'Assemblée dans sa Résolution 2319 (2020) et la « procédure complémentaire » arrêtée par le Comité des Ministres, dans sa décision du 5 février 2020, divergent tant dans leur intitulé (les Délégués des Ministres n'ont pas retenu le terme « conjointe »), dans les principes fondamentaux qui les régissent, que dans leur dispositif, ou encore le calendrier qui fixe des durées pour les différentes étapes qui ne concordent pas. C'est décevant, en particulier dès lors que le Comité des Ministres fait le choix de ne pas calquer sa décision sur la Résolution de l'Assemblée, préalablement négociée avec lui pendant de longs mois. Que penser de la décision du Comité des Ministres d'intégrer dans les « principes fondamentaux » de sa procédure l'amendement 15 présenté par des parlementaires de la délégation russe qui avait pourtant été rejeté par la commission des questions politiques et de la démocratie à une majorité écrasante et retiré par ses signataires en séance plénière ? On ne peut dès lors que s'interroger sur l'utilité des très nombreuses réunions conjointes et du processus de consultation réciproque qui s'est déroulé pendant de longs mois, dans le cadre du Comité mixte et des rencontres entre le Bureau du Comité des ministres et le Comité présidentiel et regretter que le Comité des Ministres n'ait pu s'abstenir de chercher à rabaisser l'Assemblée dans ses prérogatives. Concrètement, si une telle procédure devait être initiée prochainement, sur quelle base serait-elle mise en œuvre compte tenu des divergences d'approche ? On peut s'interroger, en fin de compte, sur la viabilité et la faisabilité d'une procédure que le Comité des Ministres n'a pas souhaité rendre pleinement conjointe.

7. Bien que la Résolution 2319 (2020) soit tout à fait claire sur ce point, il conviendra de réaffirmer dans le cadre du présent rapport, que cette nouvelle procédure vient en complément des règles, mécanismes et procédures existants, qu'elle ne saurait les remettre en question et ne saurait en affecter la mise en œuvre effective. Cela concerne notamment la procédure de suivi des obligations et engagements de l'Assemblée ainsi que la procédure de contestation des pouvoirs des délégations nationales pour des raisons substantielles. L'Assemblée et ses commissions compétentes sont seules juges de l'opportunité de conduire ces procédures simultanément ou en parallèle, préalablement ou postérieurement, avec une procédure conjointe avec le Comité des Ministres en cas de violation grave par un État membre de ses obligations statutaires. L'initiation d'une telle procédure conjointe à l'égard d'un État membre faisant l'objet d'une procédure de suivi de ses obligations et engagements, ou d'un dialogue postsuivi, ne bloquerait en aucun cas la poursuite des travaux de la commission de suivi.

8. Nonobstant ce hiatus avec le Comité des Ministres, la décision de principe prise par l'Assemblée dans la Résolution 2319 (2020) d'instaurer une 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 ne saurait être remise en cause. Sa mise en œuvre nécessite de procéder à la modification du Règlement de l'Assemblée sur certains points.

#### *2.1. Les conditions d'initiation d'une proposition de procédure complémentaire conjointe*

9. La procédure complémentaire conjointe ne peut être engagée que sur la base exclusive d'une proposition de recommandation, signée par au moins un cinquième des membres qui composent l'Assemblée, appartenant à au moins trois groupes politiques et quinze délégations nationales (paragraphe 5.1 de la Résolution 2319).

10. Les conditions de dépôt d'une proposition de résolution ou de recommandation sont fixées par l'article 25 du Règlement : seules les signatures d'au moins 20 membres de l'Assemblée appartenant à cinq délégations nationales sont requises. Il n'existe dans le Règlement qu'une seule procédure dérogatoire, avec des conditions renforcées, celle de la destitution du Président et des vice-présidents de l'Assemblée (article 54).

11. Il conviendra donc :

- de compléter la note de bas de page relative à l'article 24.2.c, relatif aux propositions déposées par les membres qui sont publiées en tant que documents officiels de l'Assemblée ;
- d'insérer un nouvel article après l'article 25.2 relatif au dépôt de propositions de recommandation et de résolution, afin de stipuler les conditions de dépôt d'une proposition d'initiation d'une procédure complémentaire jointe ;
- d'inclure une nouvelle note de bas de page aux articles 25.2 et 25.3, relatifs au dépôt de propositions de recommandation et de résolution, afin de mentionner le caractère dérogatoire de cette nouvelle procédure ;

- de prévoir une note de bas de page à l'article 26 sur la saisine des commissions, afin d'établir le fait que la saisine de la commission des questions politiques et de la démocratie ne nécessite nullement une décision du Bureau ;
- d'inclure également une note de bas de page à l'article 27.1 relatif à l'ordre du jour (paragraphe 5.2 de la Résolution), afin d'établir le fait que le rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie doit être obligatoirement inscrit à l'ordre du jour de la session de l'Assemblée ;
- enfin, dans une note de bas de page aux articles 51.1 et 52.1 relatifs à la procédure d'urgence au sein de l'Assemblée et de la Commission permanente (paragraphe 5.3 de la Résolution), de préciser qu'il ne sera pas possible de proposer un débat selon la procédure d'urgence pour engager une procédure complémentaire conjointe.

## *2.2. Les conditions d'engagement de la procédure complémentaire conjointe par l'Assemblée*

12. La commission des questions politiques et de la démocratie est chargée de présenter à l'Assemblée un rapport comportant un projet de recommandation « sur la question d'engager ou non la procédure complémentaire conjointe » dont l'adoption nécessitera « une double majorité », à savoir la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et « un nombre de suffrages en faveur équivalent au minimum à un tiers du nombre total des membres de l'Assemblée autorisés à voter » (paragraphe 5.4 de la Résolution).

13. Cette « double majorité » vise à assurer qu'une décision d'une telle importance politique, qui engage également le Comité des Ministres et le/la Secrétaire Général-e de l'Organisation, recueille un soutien incontestable, garantissant la crédibilité, l'autorité et la légitimité politique de la décision de l'Assemblée d'initier la nouvelle procédure à l'égard d'un Etat membre.

14. Il convient donc de modifier l'article 41 du Règlement relatif aux majorités requises pour l'adoption des décisions de l'Assemblée, en insérant après l'article 41a. le nouvel article suivant :

*« [Les majorités requises sont:] pour l'adoption d'un projet de recommandation relative à l'engagement d'une procédure complémentaire conjointe entre l'Assemblée et le Comité des Ministres en cas de violation grave par un Etat membre de ses obligations statutaires, la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et un nombre de suffrages en faveur équivalent au minimum à un tiers du nombre total des membres de l'Assemblée autorisés à voter ».*

15. A cet égard, il est rappelé que l'Assemblée devra adopter le projet de résolution présenté par la commission du Règlement dans le cadre du présent rapport avec une majorité des deux tiers des votants, conformément à l'article 29 du Statut du Conseil de l'Europe qui oblige l'Assemblée à approuver à la majorité des deux tiers toute modification des dispositions du Règlement qui touche à la majorité requise pour le vote d'une décision.

## **3. Conclusions**

16. Afin de mettre en œuvre la Résolution 2319 (2020) sur la procédure complémentaire conjointe entre l'Assemblée et le Comité des Ministres en cas de violation grave par un Etat membre de ses obligations statutaires, le rapporteur recommande d'examiner les propositions suivantes relatives aux modifications qui pourraient être apportées au Règlement :

- s'agissant des conditions d'initiation d'une telle procédure, de compléter la note de bas de page à l'article 24.2.c, d'ajouter un nouvel alinéa à l'article 25, de compléter la note de bas de page à l'article 25.2, d'ajouter des notes de bas de page à l'article 25.3, à l'article 26, à l'article 27.1 et aux articles 51.1 et 52.2;
- s'agissant des conditions de vote d'une décision de l'Assemblée engageant cette procédure, d'ajouter un nouvel alinéa à l'article 41.

17. L'article 29 du Statut du Conseil de l'Europe oblige l'Assemblée à approuver à la majorité des deux tiers toute modification des dispositions du Règlement qui touche à la majorité requise pour le vote d'une décision. Dans la mesure où le projet de résolution présenté propose de modifier l'article 41 du Règlement relatif aux

majorités requises pour l'adoption par l'Assemblée de ses décisions, son adoption en séance plénière requerra une majorité des deux tiers des votants.

18. Enfin, s'agissant de la mise en œuvre des modifications réglementaires à intervenir, le projet de résolution propose que les modifications du Règlement entrent en vigueur dès leur adoption.