



Doc. 14863

09 avril 2019

Rôle et mission de l'Assemblée parlementaire: principaux défis pour l'avenir

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Tiny KOX, Pays-Bas, Groupe pour la gauche unitaire européenne

Résumé

S'appuyant aussi sur les conclusions de la commission ad hoc du Bureau sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire, la commission des questions politiques et de la démocratie réaffirme le rôle délibératif important de l'Assemblée et ses missions en tant que gardienne des droits humains et de la démocratie en Europe, «moteur politique» du Conseil de l'Europe et forum paneuropéen au service du dialogue interparlementaire.

Se référant aux défis qui menacent actuellement l'Organisation et notant que l'Assemblée n'a pas encore été en mesure d'apporter une aide efficace pour les surmonter, le rapport propose des mesures pour:

- relever les défis actuels et préserver l'avenir de l'Organisation;
- rationaliser son propre travail et améliorer le suivi donné à ses résolutions;
- créer des synergies avec le Comité des Ministres et organiser des actions conjointes entre les deux organes statutaires du Conseil de l'Europe et le Secrétaire Général afin de renforcer la capacité de l'Organisation d'agir plus efficacement lorsqu'un État membre manque à ses obligations statutaires;
- renforcer le dialogue avec l'Union européenne en soulignant que l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme doit rester au premier plan de ce dialogue;
- renforcer sa coopération avec d'autres assemblées ou organisations parlementaires internationales.

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 4341 du 13 octobre 2017.



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	8
C. Exposé des motifs, par M. Tiny Kox, rapporteur	10
1. Origine, objectif et portée du rapport	10
2. Identité, rôle et mission de l'Assemblée	11
2.1. Rôle délibératif	11
2.2. Réunir l'Europe	12
2.3. Forum paneuropéen pour le dialogue politique, et gardienne des droits humains et de la démocratie en Europe	12
2.4. Moteur politique du Conseil de l'Europe	12
2.5. Conclusions de la commission ad hoc	13
2.6. Défis actuels du Conseil de l'Europe et de son Assemblée	13
2.7. Mesures proposées	13
3. Rationaliser les travaux de l'Assemblée	14
3.1. La contribution de la commission ad hoc	14
3.2. Les mesures proposées	16
4. Améliorer le suivi au niveau national des textes adoptés par l'Assemblée	17
4.1. La coopération entre l'Assemblée et les parlements nationaux	17
4.2. L'enquête sur le suivi par les parlements nationaux	18
4.3. Les mesures proposées	18
5. Renforcer le dialogue entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres	19
6. Renforcer les relations de l'Assemblée avec l'Union européenne et le Parlement européen et d'autres organisations internationales ou assemblées parlementaires	22
6.1. Les relations avec l'Union européenne	22
6.2. Les relations avec d'autres organisations ou assemblées parlementaires internationales	26
7. Conclusions	27

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa [Résolution 2186 \(2017\)](#) sur l'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 et réitère que le Conseil de l'Europe, créé il y a 70 ans pour réaliser une union plus étroite entre ses États membres sur la base de valeurs et de principes communs, est aujourd'hui plus nécessaire que jamais pour aider à relever d'importants défis au sein des 47 États membres et entre ces pays, ainsi que pour éviter de créer de nouvelles divisions.
2. L'Assemblée parlementaire, en tant que l'un des deux organes statutaires du Conseil de l'Europe, a elle-même joué un rôle essentiel dans le renforcement de l'unité dans la diversité en Europe. Elle a largement contribué au processus d'élargissement de l'Organisation depuis la chute du mur de Berlin, en particulier en adressant à l'autre organe statutaire, le Comité des Ministres, des avis sur l'adhésion des États candidats comprenant une liste des engagements spécifiques souscrits par les autorités de ces États suite aux négociations avec les rapporteurs de l'Assemblée.
3. Ainsi, l'Assemblée, avec sa composition pluraliste de parlementaires nationaux, est devenue un forum paneuropéen unique, permanent et structuré, au service du dialogue interparlementaire entre les représentants des citoyens de tous les 47 États européens avec un rôle délibératif important sur les nombreuses questions relevant du but et de la compétence de l'Organisation (articles 1 et 3 du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1)).
4. L'Assemblée se réfère à sa [Recommandation 2114 \(2017\)](#), «Défendre l'acquis du Conseil de l'Europe: préserver le succès de 65 ans de coopération intergouvernementale», et rappelle qu'en tant que «moteur politique» de l'Organisation, elle partage avec le Comité des Ministres et les États membres la responsabilité de développer le système conventionnel unique du Conseil de l'Europe, qui a fortement contribué «à améliorer le fonctionnement des institutions démocratiques en Europe, à développer l'État de droit dans toute l'Europe, et à protéger et promouvoir les droits de tous les citoyens et habitants européens».
5. Ayant l'obligation, en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), d'élire les juges de la Cour européenne des droits de l'homme, et ayant contribué de manière significative au processus d'exécution des arrêts de la Cour par les États membres, l'Assemblée joue – avec la Cour et le Comité des Ministres, qui a la responsabilité première de surveiller l'exécution des arrêts de la Cour – un rôle majeur dans le système européen unique de protection des droits humains, de l'État de droit et de la démocratie, qui est devenu un modèle dans le monde entier.
6. Le rôle de l'Assemblée, en tant que gardienne des droits humains et de la démocratie en Europe, est également rempli à travers les intensives missions d'information et d'observation électorale, ainsi que les rapports thématiques ou spécifiques par pays sur la situation des droits humains, des droits sociaux, de l'État de droit et de la démocratie dans les États membres. Ces rapports contiennent des recommandations concrètes aux gouvernements et aux parlements des États concernés, soit directement soit par le biais de recommandations au Comité des Ministres, dans le but d'assurer le respect par ces pays de leurs obligations découlant du Statut, de la Convention européenne des droits de l'homme, des arrêts de la Cour et des autres conventions auxquelles ils sont Parties.
7. Cependant, 70 ans après sa création, le Conseil de l'Europe connaît une profonde crise politique et financière. Il est confronté à de nombreux défis qui font peser une menace sérieuse sur l'efficacité de ses organes statutaires et de ses mécanismes et instruments et ainsi, à terme, sur les objectifs statutaires de l'Organisation: de dangereux conflits persistent dans et entre les États membres, au lieu d'être résolus grâce, entre autres, aux outils de l'Organisation; la mise en œuvre multilatérale des normes internationales des droits humains, y compris par la Cour européenne des droits de l'homme, est de plus en plus souvent remise en question dans les États membres; le respect du Statut de l'Organisation et de la Convention européenne des droits de l'homme s'affaiblit, et l'Assemblée elle-même n'a pas encore été en mesure d'aider efficacement à surmonter ces crises.
8. En ce qui concerne la mission paneuropéenne du Conseil de l'Europe, «l'unité dans la diversité» souhaitée a été sérieusement remise en question depuis 2014 suite à l'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie, un acte considéré comme une violation flagrante du droit international et du Statut du Conseil de l'Europe. La décision de la Russie de cesser de participer aux travaux de l'Assemblée, en réaction à la décision de l'Assemblée d'appliquer des sanctions à l'encontre de sa délégation parlementaire, a causé une fissure au sein de l'Organisation, un État membre étant présent dans un organe

2. Projet de résolution adopté par la commission le 9 avril 2019.

statutaire, le Comité des Ministres, mais absent de l'autre, l'Assemblée. Depuis juin 2017, la décision du Gouvernement russe, en réaction à cette situation, de suspendre le paiement de sa contribution au budget de l'Organisation, a entraîné une grave crise budgétaire qui menace les activités essentielles du Conseil de l'Europe.

9. Pour relever ces défis, promouvoir la sécurité en Europe, rétablir la confiance envers le Conseil de l'Europe et entre les États membres et préserver l'avenir de l'Organisation, l'Assemblée:

9.1. appelle tous les États membres à réaffirmer, 70 ans après la création de l'Organisation, leur adhésion à l'idéal d'unité européenne et aux valeurs et principes de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit, et à soutenir et renforcer davantage le Conseil de l'Europe en tant qu'organisation paneuropéenne unique, qui défend ces valeurs au bénéfice des citoyens européens;

9.2. souligne que l'adhésion au Conseil de l'Europe entraîne l'obligation pour tous les États membres de participer aux deux organes statutaires;

9.3. appelle la Fédération de Russie, conformément à ses obligations statutaires, à présenter une délégation à l'Assemblée et à reprendre le paiement obligatoire de sa contribution au budget de l'Organisation, ce qui à défaut pourrait entraîner la suspension de ses droits de représentation dans les deux organes statutaires si le Comité des Ministres décidait d'appliquer l'article 9 du Statut;

9.4. appelle à l'intensification du dialogue entre tous les acteurs concernés afin de préserver la mission paneuropéenne du Conseil de l'Europe et d'éviter une situation dans laquelle le plus grand État membre serait invité à, ou choisirait de quitter l'Organisation, avec toutes les implications géopolitiques et toutes les conséquences concrètes pour les citoyens russes que cela aurait; à cet égard, salue l'engagement et les efforts entrepris par la Présidence finlandaise du Comité des Ministres;

9.5. appelle les gouvernements des États membres à envisager toutes les options possibles pour assurer la pertinence politique et la viabilité financière de l'Organisation, de manière à éviter de restreindre gravement ses activités et, par là-même, son efficacité;

9.6. appelle ses membres à inscrire de toute urgence cette question à l'ordre du jour de leurs parlements nationaux et à inviter instamment leurs gouvernements à agir de manière responsable, conformément à leurs obligations en vertu du Statut du Conseil de l'Europe, afin d'assurer la viabilité financière de l'Organisation.

10. Pour sa part, en ces temps difficiles pour l'Organisation, l'Assemblée décide de rationaliser, restructurer et moderniser son travail ainsi que de concentrer ses activités sur les questions relevant du but et de la compétence de l'Organisation, qui présentent un intérêt politique et sont susceptibles d'avoir un impact sur le travail de l'Organisation et/ou dans les États membres, au bénéfice des citoyens européens.

11. Par conséquent, l'Assemblée, s'appuyant notamment sur les conclusions de la commission ad hoc de son Bureau sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire, considère que ses travaux et activités devraient se concentrer principalement sur les éléments suivants:

11.1. promouvoir le renforcement et le développement du système conventionnel unique de l'Organisation, qui a largement contribué à créer un espace juridique unique à travers les 47 États membres, au bénéfice de leurs citoyens; cette priorité inclut également la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et des recommandations émises par les organes normatifs, consultatifs et de suivi de l'Organisation, ainsi que par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe;

11.2. aider à déterminer dans quelle mesure les instruments juridiques actuels du Conseil de l'Europe devraient être révisés, ou s'il conviendrait d'en élaborer de nouveaux, de renforcer ou d'appliquer plus efficacement les anciens ou de suspendre ceux qui sont devenus obsolètes, afin de mieux répondre aux nouveaux défis et aux nouvelles situations sociétales, telles que l'intelligence artificielle, l'utilisation toujours croissante des médias sociaux, la désinformation, la radicalisation et les nouveaux phénomènes liés au terrorisme, le changement climatique, les migrations et les réfugiés;

11.3. promouvoir les droits des femmes et l'égalité entre les femmes et les hommes, et appliquer une approche sensible aux droits humains et à la dimension de genre;

11.4. poursuivre le développement et accroître le nombre de ses outils et de ses missions d'observation électorale, en coopération étroite avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), afin d'améliorer le cadre juridique de ses États membres en matière d'élections et de référendums, les pratiques électorales et le respect par les États membres des recommandations pertinentes;

11.5. défendre le système de valeurs et de normes de l'Organisation contre les tendances antidémocratiques et anti-libérales, l'extrémisme politique et le nationalisme agressif, la discrimination, la xénophobie, le discours de haine et les autres menaces à l'État de droit;

11.6. promouvoir les valeurs du Conseil de l'Europe relatives aux droits humains, à l'État de droit et aux principes démocratiques également dans les pays voisins du Conseil de l'Europe, comme moyen d'améliorer les conditions de vie et la stabilité dans ces régions et de contribuer ainsi à la sécurité et la stabilité sur le continent européen.

12. À la lumière des considérations qui précèdent, l'Assemblée:

12.1. décide d'examiner, sur la base des propositions de ses commissions, leur mandat, leur programme de travail et leur représentation institutionnelle dans les comités intergouvernementaux et autres organes du Conseil de l'Europe, afin d'en vérifier la pertinence politique et la valeur ajoutée;

12.2. invite ses commissions à se concentrer dans leurs rapports sur des propositions pouvant se traduire par une action concrète du secteur intergouvernemental de l'Organisation (organes normatifs, consultatifs ou de suivi) afin d'améliorer leur impact et leur visibilité, et le cas échéant, à associer aux critiques adressées aux États membres (sur des manquements dans le domaine législatif ou dans l'application de la législation ou sur des violations des droits humains, des principes démocratiques ou de l'État de droit) des propositions d'activités de soutien visant à remédier à ces lacunes ou aux cas de non-conformité; dans les deux cas, ces propositions devraient être transmises à l'autre organe statutaire, le Comité des Ministres, sous la forme de recommandations adoptées par l'Assemblée.

13. Il n'est possible d'améliorer l'impact et la visibilité des travaux de l'Assemblée que s'il est donné suite aux décisions qu'elle prend, en particulier par les parlements nationaux ou par leur intermédiaire. À cet égard, l'Assemblée, sur la base des conclusions de la commission ad hoc de son Bureau sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire, et faisant référence à sa [Résolution 1640 \(2008\)](#) «Utilisation par les membres de l'Assemblée de leur double rôle parlementaire – national et européen», appelle:

13.1. le Secrétaire Général de l'Assemblée parlementaire à veiller à ce que les présidents des parlements nationaux soient régulièrement informés des conclusions et propositions formulées dans les résolutions de l'Assemblée, en particulier celles qui concernent leur propre pays;

13.2. les délégations parlementaires nationales auprès de l'Assemblée à rendre régulièrement compte à leurs parlements de leurs travaux à l'Assemblée, de préférence après chaque partie de session, et à informer le Bureau de l'Assemblée des suites données aux résolutions de l'Assemblée au niveau national une fois par an au moins;

13.3. les rapporteurs de l'Assemblée, en cas de suivi de propositions spécifiques par pays, à préparer, avec la participation active de la délégation nationale concernée, un mémorandum sur le suivi donné par les parlements et gouvernements nationaux à leur rapport, au plus tard un an après son adoption par l'Assemblée;

13.4. ses commissions à accroître leurs contacts avec les commissions compétentes des parlements nationaux, y compris des échanges de vues entre leurs présidents et/ou rapporteurs respectifs;

13.5. les groupes politiques de l'Assemblée à encourager leurs membres à assurer un suivi approprié des résolutions que le groupe juge pertinentes et à envisager de créer leurs propres mécanismes de suivi;

13.6. tous ses membres à promouvoir la connaissance et le suivi des activités de l'Assemblée et, plus généralement, du Conseil de l'Europe en expliquant à leur électorat l'impact direct que ces activités peuvent avoir sur leur vie quotidienne et en jouant un rôle de catalyseur pour faire évoluer les mentalités sur un certain nombre de questions éthiques.

14. Consciente de l'importance de la démocratie locale et du rôle central que jouent les pouvoirs locaux et régionaux dans les relations avec les citoyens, l'Assemblée s'engage à développer des mécanismes de consultation périodique et de coopération permanente entre l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe – et ses instances – afin de rendre les décisions et les activités du Conseil de l'Europe plus efficaces et plus homogènes.

15. L'Assemblée note que la commission ad hoc de son Bureau sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire a souligné la nécessité de renforcer le dialogue politique entre l'Assemblée et le Comité des Ministres. En particulier, il serait nécessaire de promouvoir les synergies entre les deux organes statutaires dans le respect mutuel de leurs prérogatives. À cet égard, l'Assemblée:

15.1. salue le fait que, récemment, les contacts et le dialogue avec le Comité des Ministres se soient considérablement intensifiés à différents niveaux et sous différentes formes;

15.2. se référant également à sa [Résolution 2186 \(2017\)](#) sur l'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 ainsi qu'au [rapport final du Comité des Sages de 1998 au Comité des Ministres](#), note qu'il est 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;

15.3. propose de mettre en place, dans de telles situations, en complément, une procédure de réaction conjointe, qui pourrait être engagée à l'initiative de l'Assemblée parlementaire, du Comité des Ministres ou du Secrétaire Général et à laquelle tous trois participeraient; cette procédure conjointe pourrait consister en un processus progressif démarrant lors de la notification de l'État membre concerné et comprenant un certain nombre de mesures concrètes bien définies telles qu'un dialogue coordonné avec l'État concerné, la mise en place d'un groupe spécial conjoint pour mener une procédure de suivi spéciale renforcée, la diffusion d'une déclaration publique et enfin la décision de prendre des mesures en vertu des articles 7, 8 ou 9 du Statut selon un calendrier fixé; cette procédure conjointe renforcerait la légitimité, la crédibilité, l'impact, la pertinence et la synergie des mesures à prendre, envers l'État membre concerné comme au sein de l'Organisation, sans préjudice des pouvoirs et des responsabilités existants propres à chaque organe; l'action politique pourrait s'accompagner, s'il y a lieu, d'un soutien technique à l'État concerné;

15.4. appelle à une coordination plus intense et structurée entre les activités de suivi de l'Assemblée, du Comité des Ministres, du Secrétaire Général et du Commissaire aux droits de l'homme ainsi que des différents mécanismes et organes spécialisés de suivi et de conseil de l'Organisation, sans préjudice de leur indépendance respective.

16. En ce qui concerne la nécessité de renforcer le dialogue politique entre l'Assemblée et l'Union européenne, l'Assemblée:

16.1. estime que la promotion de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme doit rester au premier plan de son dialogue politique avec les différentes institutions de l'Union européenne, car elle aboutira à un espace juridique commun pour la protection des droits humains sur l'ensemble du continent dans l'intérêt de tous les européens; salue l'engagement déclaré, au plus haut niveau politique, tant du Conseil de l'Europe que des institutions de l'Union européenne, en faveur de l'adhésion, qui est une obligation légale de longue date pour l'Union européenne en vertu du Traité de Lisbonne et qui a aussi des effets politiques indéniables; et invite instamment la Commission européenne à traduire cet engagement en actions concrètes en soumettant sans plus attendre au Conseil européen des propositions consolidées en réponse aux questions juridiques soulevées par la Cour de justice de l'Union européenne en décembre 2014 qui seraient alors examinées dans le cadre de négociations avec le Conseil de l'Europe;

16.2. salue la Communication sur l'État de droit, publiée le 3 avril 2019 par la Commission européenne, qui cite à plusieurs reprises le travail du Conseil de l'Europe, dans le prolongement du rapport de 2006 sur «[Conseil de l'Europe-Union européenne: une même ambition pour le continent européen](#)» et du Mémoire d'accord de 2007 entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, et qui ouvre la voie à la présentation par le Conseil de l'Europe de propositions concrètes pour renforcer la boîte à outils en matière d'État de droit; ces propositions devraient aussi faire référence au travail de l'Assemblée dans ce domaine, émanant de sa commission de suivi ou de ses commissions générales, en particulier les conclusions et les recommandations concernant différents pays figurant dans les rapports et les résolutions thématiques ou relatives à des pays donnés;

16.3. encourage les discussions en cours sur la possibilité que l'Union européenne verse une contribution non-affectée destinée aux activités du Conseil de l'Europe sur l'État de droit;

16.4. préconise une participation accrue de hauts responsables de l'Union européenne, y compris des commissaires européens à différents débats de l'Assemblée et des échanges de vues plus fréquents entre ses commissions et les commissions compétentes du Parlement européen;

16.5. rappelle sa [Résolution 1836 \(2011\)](#) sur l'impact du Traité de Lisbonne sur le Conseil de l'Europe et réitère les propositions de: créer un organe mixte informel Assemblée–Parlement européen pour débattre de questions d'actualité d'intérêt commun, avec une composition variable; organiser, conjointement avec le Parlement européen, des conférences interparlementaires sur des sujets spécifiques d'intérêt commun; et renforcer la coopération dans les missions communes d'observation électorale;

17. En ce qui concerne la coopération avec d'autres organisations internationales et/ou régionales, l'Assemblée:

17.1. se réfère à sa [Résolution ... \(2019\)](#) sur le renforcement de la coopération avec les Nations Unies dans la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, qui engage l'Assemblée à examiner régulièrement la mise en œuvre des Objectifs de développement durable et à jouer pleinement son rôle de plateforme d'échange des expériences et bonnes pratiques nationales, ainsi que sa [Résolution ... \(2019\)](#) «Mise en œuvre des Objectifs de développement durable: la nécessaire synergie de tous les acteurs, des parlements aux collectivités locales», qui vise à mobiliser les parlements nationaux et les collectivités territoriales afin de soutenir les Objectifs de développement durable;

17.2. se félicite des mesures récemment convenues avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui créent une relation institutionnelle plus forte et plus efficace entre les deux organisations, rationalisent les procédures et font une meilleure utilisation des atouts des deux organisations;

17.3. estime qu'il serait opportun pour notre Assemblée d'évaluer ses accords de coopération avec différentes assemblées ou organisations parlementaires internationales, afin de les mettre éventuellement à jour et d'améliorer leur efficacité.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution... (2019) «Rôle et mission de l'Assemblée parlementaire: principaux défis pour l'avenir» et observe que le Conseil de l'Europe, créé il y a 70 ans pour réaliser une union plus étroite entre ses États membres sur la base de valeurs et de principes communs, connaît aujourd'hui une profonde crise politique et financière. Il est confronté à de nombreux défis qui menacent gravement l'efficacité de ses organes statutaires et de ses mécanismes et instruments et ainsi, à terme, les objectifs statutaires de l'Organisation.

2. Pour relever ces défis, promouvoir la sécurité en Europe, rétablir la confiance envers le Conseil de l'Europe et entre ses États membres et préserver l'avenir de l'Organisation, l'Assemblée appelle tous les États membres à réaffirmer leur adhésion à l'idéal d'unité européenne et aux valeurs et principes de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit, à soutenir et renforcer davantage le Conseil de l'Europe en tant qu'organisation paneuropéenne unique, qui défend ces valeurs au bénéfice des citoyens européens, et à envisager toutes les options possibles pour assurer la pertinence politique et la viabilité financière de l'Organisation de manière à éviter de restreindre gravement ses activités et, par là-même, son efficacité. Elle encourage également à cet égard les discussions en cours avec l'Union européenne sur la possibilité que cette dernière verse une contribution non-affectée destinée aux activités du Conseil de l'Europe sur l'État de droit;

3. En considérant que l'adhésion au Conseil de l'Europe entraîne l'obligation pour tous les États membres de participer aux deux organes statutaires, l'Assemblée appelle la Fédération de Russie, conformément à ses obligations statutaires, à présenter une délégation à l'Assemblée et à reprendre le paiement obligatoire de sa contribution au budget de l'Organisation, ce qui à défaut pourrait entraîner la suspension de ses droits de représentation dans les deux organes statutaires si le Comité des Ministres décidait d'appliquer l'article 9 du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1).

4. L'Assemblée appelle à l'intensification du dialogue entre tous les acteurs concernés afin de préserver la mission paneuropéenne du Conseil de l'Europe et d'éviter une situation dans laquelle le plus grand État membre serait invité à, ou choisirait de quitter l'Organisation, avec toutes les implications géopolitiques et les conséquences concrètes pour les citoyens russes que cela aurait. À cet égard, elle salue l'engagement et les efforts entrepris par la Présidence finlandaise du Comité des Ministres.

5. S'appuyant notamment sur les conclusions de la commission ad hoc de son Bureau sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire, qui a souligné la nécessité de renforcer le dialogue politique entre l'Assemblée et le Comité des Ministres dans le respect mutuel de leurs prérogatives, l'Assemblée:

5.1. salue le fait que, récemment, les contacts et le dialogue avec le Comité des Ministres se soient intensifiés de manière significative à différents niveaux et sous différentes formes;

5.2. appelle le Comité des Ministres à veiller à ce que ses réponses aux recommandations de l'Assemblée traitent pleinement et de façon substantielle toutes les questions soulevées, et propose de relancer la pratique consistant à tenir des échanges de vues réguliers entre les groupes de rapporteurs du Comité des Ministres et les rapporteurs de l'Assemblée et entre les commissions de l'Assemblée et les présidents des groupes de rapporteurs du Comité des Ministres ou les experts intergouvernementaux lors du processus d'élaboration de nouvelles conventions du Conseil de l'Europe;

5.3. se référant également à sa [Résolution 2186 \(2017\)](#) sur l'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, ainsi qu'au [rapport final du Comité des Sages de 1998 au Comité des Ministres](#), note qu'il est 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;

5.4. demande au Comité des Ministres d'examiner sa proposition de mettre en place, dans de telles situations, en complément, une procédure de réaction conjointe, qui pourrait être engagée à l'initiative de l'Assemblée parlementaire, du Comité des Ministres ou du Secrétaire Général et à laquelle tous trois participeraient; cette procédure conjointe pourrait consister en un processus progressif démarrant lors de la notification de l'État membre concerné et comprenant un certain nombre de mesures concrètes bien définies telles qu'un dialogue coordonné avec l'État concerné, la mise en place d'un

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 9 avril 2019.

groupe spécial conjoint pour mener une procédure de suivi spéciale renforcée, la diffusion d'une déclaration publique et enfin la décision de prendre des mesures en vertu des articles 7, 8 ou 9 du Statut selon un calendrier fixé; cette procédure conjointe renforcerait la légitimité, la crédibilité, l'impact, la pertinence et la synergie des mesures à prendre, envers l'État membre concerné comme au sein de l'Organisation, sans préjudice des pouvoirs et des responsabilités existants propres à chaque organe; l'action politique pourrait s'accompagner, s'il y a lieu, d'un soutien technique à l'État concerné;

5.5. appelle à une coordination plus intense et structurée entre les activités de suivi des deux organes statutaires, du Secrétaire Général et du Commissaire aux droits de l'homme ainsi que des différents mécanismes et organes spécialisés de suivi et de conseil de l'Organisation, sans préjudice de leur indépendance respective.

C. Exposé des motifs, par M. Tiny Kox, rapporteur

1. Origine, objectif et portée du rapport

1. Le rapport a pour origine la [Résolution 2186 \(2017\)](#) sur l'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, qui a été adoptée en octobre 2017 à une large majorité par l'Assemblée, sur la base d'un rapport élaboré par M. Michele Nicoletti pour la commission des questions politiques et de la démocratie ([Doc. 14396](#)).

2. Dans la [Résolution 2186 \(2017\)](#), l'Assemblée déclare que «le Conseil de l'Europe et les valeurs qu'il défend sont aujourd'hui plus nécessaires que jamais» et justifie cette affirmation comme suit: «étant à l'origine de la construction européenne, réunissant la quasi-totalité des États européens sur la base de valeurs et de principes communs et étant donc un garant naturel de «l'unité dans la diversité», offrant un espace juridique commun à 835 millions d'Européens, leur garantissant la protection des droits humains, promouvant les droits sociaux et la démocratie, et contribuant au développement d'une société civile européenne, le Conseil de l'Europe est aujourd'hui le mieux placé pour aider à relever les défis liés à la montée du nationalisme et éviter que se dressent de nouveaux murs.»

3. Après avoir énuméré les questions qui, de son point de vue, devraient être abordées en priorité dans le cadre d'un sommet politique aux objectifs bien circonscrits, l'Assemblée a décidé, pour sa part, dans le paragraphe concluant la [Résolution 2186 \(2017\)](#) (paragraphe 18) «de poursuivre sa propre réflexion sur son identité, son rôle et sa mission en tant qu'organe statutaire du Conseil de l'Europe et en tant que forum paneuropéen de dialogue interparlementaire qui vise à avoir un impact dans tous les États membres». Par une décision prise le 13 octobre 2017, le Bureau de l'Assemblée a renvoyé le suivi du paragraphe 18 de la [Résolution 2186 \(2017\)](#) à la commission des questions politiques et de la démocratie pour rapport et à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles pour avis.

4. Au cours de la partie de session de janvier 2018, parallèlement à ma nomination en tant que rapporteur par la commission des questions politiques et de la démocratie, le Bureau de l'Assemblée a constitué une commission ad hoc sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire. L'objectif était de mener, au sein d'un groupe plus large et inclusif, une réflexion sur les questions soulevées par la [Résolution 2186 \(2017\)](#), à laquelle j'ai été invité à participer en ma qualité de rapporteur de la commission des questions politiques. Il a été d'emblée convenu que les résultats des travaux accomplis au sein de la commission ad hoc alimenteraient le rapport devant être élaboré par la commission des questions politiques.

5. La commission ad hoc, présidée par M. Nicoletti, ancien Président de l'Assemblée, a réuni des parlementaires des 47 États membres du Conseil de l'Europe, notamment les présidents des délégations nationales auprès de l'Assemblée, les présidents des groupes politiques, les présidents des commissions et, conformément à la lettre et à l'esprit de la [Résolution 2186 \(2017\)](#) et par décision du Bureau, des représentants du Parlement russe. Outre les discussions tenues au cours de quatre réunions, les participants, représentant les deux tiers des parlements des États membres et l'ensemble des groupes politiques, ont contribué par écrit au processus de réflexion. Ces contributions ont été reproduites in extenso dans deux recueils. Un processus de consultation sans précédent, assurant une plus grande légitimité démocratique, a ainsi été entrepris dans le cadre des travaux de la commission ad hoc sur les questions relatives à l'identité, au rôle et à la mission de l'Assemblée.

6. Les propositions concrètes formulées par les participants ont été résumées dans une note élaborée par le président et annexée par la suite au rapport de la commission ad hoc⁴ qui a été approuvé et transmis au Bureau le 26 juin 2018. Le Comité Mixte s'est réuni le 28 juin, ce qui a permis un échange de vues avec les Délégués des Ministres sur les sujets abordés dans la note. Le Bureau a pris note du rapport de la commission ad hoc et l'a rendu public à sa réunion du 29 juin 2018, accompagné d'une liste de décisions de suivi.

7. Dans la mesure où la commission ad hoc n'avait aucun pouvoir de décision, son rapport a été transmis aux deux commissions compétentes, c'est-à-dire à la commission des questions politiques, pour qu'il soit pris en considération dans le cadre du présent rapport, et à la commission du Règlement, en ce qui concerne les questions nécessitant de modifier le Règlement de l'Assemblée. Il appartiendra en fin de compte à l'Assemblée de prendre toutes les décisions nécessaires sur la base de rapports émanant de l'une ou de l'autre commission.

4. [AS/Bur/MR-PA \(2018\) 8](#).

8. Le présent rapport couvrira toutes les questions qui ont été spécifiquement renvoyées à notre commission par les décisions du Bureau du 29 juin 2018. Pour autant, sa portée est plus vaste puisque celui-ci tire son origine du paragraphe 18 de la [Résolution 2186 \(2017\)](#), qui met l'accent sur la double mission de l'Assemblée en tant que «forum paneuropéen de dialogue interparlementaire» mais aussi en tant que «organe statutaire du Conseil de l'Europe». Par conséquent, les relations de l'Assemblée avec l'autre organe statutaire du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres, entrent dans le champ d'application du rapport. Les questions principales qui seront ainsi spécifiquement développées sont les suivantes:

- la nature, l'identité et la mission de l'Assemblée;
- la rationalisation des travaux de l'Assemblée;
- l'amélioration du suivi des textes de l'Assemblée;
- le renforcement du dialogue entre l'Assemblée et le Comité des Ministres;
- le renforcement des relations de l'Assemblée avec l'Union européenne et le Parlement européen ainsi qu'avec d'autres organisations ou assemblées parlementaires internationales.

9. L'objectif du rapport est le même pour toutes les questions à traiter: renforcer l'impact de l'Assemblée tant au sein de l'Organisation que dans les États membres.

10. Lors de sa réunion du 11 septembre 2018, la commission a tenu une première discussion sur les questions liées à la nature, à l'identité et à la mission de l'Assemblée ainsi qu'au suivi des résolutions de l'Assemblée. Une deuxième discussion, axée sur la nécessité de rationaliser les travaux de l'Assemblée et de renforcer son dialogue avec le Comité des Ministres, a eu lieu lors de notre réunion du 5 mars 2019, avec la participation de la Présidente de l'Assemblée et de M^{me} Nina Nordström, Directrice au ministère des Affaires étrangères de la Finlande, en tant que représentante de la Présidence finlandaise du Comité des Ministres. Le présent rapport comprend, comme annoncé, une dernière partie sur les relations avec l'Union européenne et d'autres organisations ou assemblées parlementaires internationales.

2. Identité, rôle et mission de l'Assemblée

2.1. Rôle délibératif

11. Selon son Statut ([STE n° 1](#), article 10), le Conseil de l'Europe a deux organes statutaires: le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire.

12. L'Assemblée, qui a tenu sa première session il y a 70 ans, le 10 août 1949, est la plus ancienne assemblée parlementaire internationale, à caractère pluraliste, composée de parlementaires élus démocratiquement et établie sur la base d'un traité intergouvernemental. C'est aussi la matrice d'autres institutions parlementaires européennes, créées à sa suite.

13. L'identité, le rôle et la mission de l'Assemblée ont été définis dans le Statut du Conseil de l'Europe, qui date de 1949.

14. Selon l'article 22 du Statut, l'Assemblée est «l'organe délibérant du Conseil de l'Europe»; l'article 23 reconnaît à l'Assemblée le droit de «délibérer et formuler des recommandations [adressées au Comité des Ministres] sur toute question répondant au but et rentrant dans la compétence du Conseil de l'Europe». Ce but est défini à l'article 1^{er}: «réaliser une union plus étroite entre ses Membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun». Par «principes», il faut entendre «le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous [la] juridiction [d'un Membre du Conseil de l'Europe] doit jouir des droits humains et des libertés fondamentales» (article 3), principes sur lesquels, selon le Préambule, «se fonde toute démocratie véritable».

15. L'Assemblée a aussi la prérogative d'élire le Secrétaire Général et le Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe (en vertu de l'article 36 du Statut). De plus, elle élit les juges de la Cour européenne des droits de l'homme (en vertu de l'article 22 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5)), le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (en vertu de l'article 9 de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres) et le Secrétaire général de l'Assemblée (en vertu de la Résolution statutaire (49) 20).

16. La combinaison de ses pouvoirs de délibération et de décision renforce l'importance de l'Assemblée en tant que plate-forme parlementaire, en Europe mais aussi sur la scène internationale.

2.2. Réunir l'Europe

17. L'Assemblée a largement contribué au processus d'élargissement de l'Organisation puisque, avant d'accepter tout nouvel État membre, le Comité des Ministres doit consulter l'Assemblée (conformément à la Résolution statutaire (51) 30). L'Assemblée a donc beaucoup contribué à réunir l'Europe, après des décennies de profondes et dangereuses divisions sur le continent.

18. L'Assemblée a en outre mis au point des procédures destinées à faciliter l'intégration de nouveaux États membres dans l'Organisation, notamment la pratique consistant à demander aux nouveaux États membres de prendre un certain nombre d'engagements spécifiques (qui s'ajoutent aux obligations statutaires leur incombant au titre de leur appartenance au Conseil de l'Europe), ainsi qu'une procédure de suivi spécifique, pays par pays, destinée à vérifier que les États membres respectent les engagements qu'ils ont pris lors de leur adhésion.

19. L'Assemblée est ainsi devenue le forum parlementaire paneuropéen le plus vaste, au sein duquel (presque) tous les États européens sont représentés par des délégations formées de membres des parlements nationaux, issus de la majorité et de l'opposition, qui participent à ses activités.

2.3. Forum paneuropéen pour le dialogue politique, et gardienne des droits humains et de la démocratie en Europe

20. En conséquence, l'Assemblée constitue un forum paneuropéen de dialogue politique qui est unique, permanent et structuré. Elle permet ainsi aux parlementaires qui représentent les citoyens de l'Europe toute entière de discuter des (nombreuses) questions qui relèvent du but et de la compétence de l'Organisation, définis à l'article 1^{er} du Statut.

21. Durant nos réunions à Helsinki en novembre 2018, des représentants de la Commission des Affaires étrangères du Parlement finlandais et l'ancienne Présidente Halonen ont souligné que le caractère unique de notre Assemblée tient précisément au fait qu'elle assure un lien direct avec les parlements nationaux, y compris l'opposition.

22. Dans la mesure où la Convention européenne des droits de l'homme confère à l'Assemblée le droit d'élire les juges de la Cour européenne des droits de l'homme, l'Assemblée joue aussi – avec la Cour et le Comité des Ministres, qui surveille l'exécution des arrêts de la Cour par les États membres – un rôle majeur dans le système unique de protection des droits humains, de la prééminence du droit et de la démocratie, consacré par la Convention et étayé par les arrêts contraignants de la Cour. C'est pourquoi l'Assemblée est souvent appelée la gardienne de la démocratie et des droits humains en Europe: par ses missions d'information, ses observations électorales et ses rapports sur la situation des droits humains, de la prééminence du droit et de la démocratie dans les États membres, l'Assemblée est en effet à même de signaler les changements positifs et négatifs dans ces domaines. Elle peut aussi appeler les gouvernements – directement ou au moyen de recommandations adressées au Comité des Ministres – et les parlements des États membres concernés à remplir les obligations leur incombant au titre du Statut, de la Convention européenne des droits de l'homme, des arrêts de la Cour et de toutes les autres conventions, qui forment ensemble la pierre angulaire du Conseil de l'Europe.

2.4. Moteur politique du Conseil de l'Europe

23. Comme indiqué au paragraphe 6 de sa [Recommandation 2114\(2017\)](#) «Défendre l'acquis du Conseil de l'Europe: préserver le succès de 65 ans de coopération intergouvernementale»⁵, l'Assemblée porte, avec le Comité des Ministres et les États membres, «la responsabilité de la création, de la protection, de la mise en œuvre et de la poursuite du développement du système conventionnel du Conseil de l'Europe». Par l'adoption de recommandations spécifiques adressées au Comité des Ministres, l'Assemblée a donc beaucoup contribué au développement de ce système conventionnel, qui a créé un espace juridique paneuropéen s'étendant de Reykjavik à Vladivostok et englobant des centaines de millions de citoyens. L'Assemblée a notamment été à l'origine des principales conventions du Conseil de l'Europe, à commencer par la Convention européenne des droits de l'homme, et a participé activement à leur élaboration. C'est pourquoi elle est souvent appelée le moteur politique du Conseil de l'Europe.

24. L'Assemblée a en outre encouragé la ratification et la mise en œuvre de conventions du Conseil de l'Europe par les États membres, par l'intermédiaire de recommandations ou de résolutions. Pour citer un exemple récent, l'Assemblée a activement soutenu l'élaboration de la Convention sur la prévention et la lutte

5. Voir aussi le rapport que j'ai préparé pour la commission du Règlement ([Doc. 14406](#)).

contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul»), dont elle s'emploie à promouvoir la ratification et la mise en œuvre par un nombre toujours croissant d'États membres⁶.

2.5. Conclusions de la commission ad hoc

25. Les travaux de la commission ad hoc du Bureau ont donné une nouvelle occasion aux parlements des États membres de dire ce qui constitue, d'après eux, la principale mission de l'Assemblée aujourd'hui. La commission ad hoc a identifié trois missions pour l'Assemblée (qui rejoignent aussi les considérations ci-dessus): organe délibératif du Conseil de l'Europe, forum paneuropéen de dialogue et gardienne des droits humains et de la démocratie. La question de savoir s'il faut privilégier une mission par rapport aux autres, ou comment les combiner de la meilleure façon possible, relève avant tout d'un choix politique plutôt qu'institutionnel, a conclu la commission ad hoc⁷.

2.6. Défis actuels du Conseil de l'Europe et de son Assemblée

26. 70 ans après sa création, le Conseil de l'Europe connaît une profonde crise politique et financière. Il est confronté à de nombreux défis qui font peser une menace sérieuse sur l'efficacité de ses organes statutaires et de ses mécanismes et instruments et ainsi, à terme, sur les objectifs statutaires de l'Organisation: de dangereux conflits persistent dans et entre les États membres, au lieu d'être résolus grâce, entre autres, aux outils de l'Organisation; la mise en œuvre multilatérale des normes internationales des droits humains, y compris par la Cour européenne des droits de l'homme, est de plus en plus souvent remise en question dans les États membres; le respect du Statut de l'Organisation et de la Convention européenne des droits de l'homme s'affaiblit; et l'Assemblée elle-même n'a pas encore été en mesure d'aider efficacement à surmonter ces crises.

27. En ce qui concerne la mission paneuropéenne du Conseil de l'Europe, l'«unité dans la diversité» souhaitée a été sérieusement remise en question à la suite de l'annexion illégale de la Crimée par la Russie en 2014, un acte considéré comme une violation flagrante du droit international et du Statut du Conseil de l'Europe. En réaction à la décision de l'Assemblée d'appliquer des sanctions à l'encontre de la délégation parlementaire russe, cette dernière a cessé de participer aux activités de l'Assemblée. Depuis janvier 2016, la Russie n'a pas désigné de délégation parlementaire auprès de l'Assemblée. Cette situation a causé une fissure au sein de l'Organisation, un État membre étant présent dans un organe statutaire, le Comité des Ministres, mais absent de l'autre, l'Assemblée. Depuis juin 2017, la décision du Gouvernement russe, face à cette situation, de suspendre le paiement de sa contribution au budget de l'Organisation, a entraîné une grave crise budgétaire qui menace les activités essentielles du Conseil de l'Europe.

2.7. Mesures proposées

28. Pour relever ces défis, promouvoir la sécurité en Europe, rétablir la confiance envers le Conseil de l'Europe et entre les États membres et préserver l'avenir de l'Organisation, je propose que l'Assemblée:

- a. appelle tous les États membres à réaffirmer, 70 ans après la création du Conseil de l'Europe, leur engagement à l'idéal d'unité européenne et aux valeurs et principes de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit, et à soutenir et renforcer davantage le Conseil de l'Europe en tant qu'organisation paneuropéenne unique, qui défend ces valeurs au bénéfice des citoyens européens;
- b. souligne que l'adhésion au Conseil de l'Europe entraîne l'obligation pour tous les États membres de participer aux deux organes statutaires;
- c. appelle la Fédération de Russie, conformément à ses obligations statutaires, à présenter une délégation à l'Assemblée et à reprendre le paiement obligatoire de sa contribution au budget de l'Organisation, ce qui à défaut pourrait entraîner la suspension de ses droits de représentation dans les deux organes statutaires si le Comité des Ministres décidait d'appliquer l'article 9 du Statut;

6. Voir aussi ci-dessous, paragraphe 40.

7. Les contributions écrites et les discussions au sein de la Commission ad hoc concernant l'identité, le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire ne se sont pas cantonnées aux aspects théoriques, mais ont soulevé des questions cruciales ayant des conséquences concrètes pour le fonctionnement de l'Assemblée, la nécessité de rationaliser ses travaux, les droits et les devoirs de ses membres, ses relations avec les parlements nationaux, ses relations avec les États membres et avec l'autre organe statutaire de l'Organisation, le Comité des Ministres, mais également son rôle général dans l'architecture européenne. Ces questions seront par conséquent traitées dans les chapitres pertinents.

- d. appelle à l'intensification du dialogue entre tous les acteurs concernés afin de préserver la mission paneuropéenne du Conseil de l'Europe et d'éviter une situation dans laquelle le plus grand État membre serait invité à, ou choisirait de quitter l'Organisation, avec toutes les implications géopolitiques et toutes les conséquences concrètes pour les citoyens russes que cela aurait; à cet égard, elle salue l'engagement et les efforts entrepris par la Présidence finlandaise du Comité des Ministres;
- e. appelle les gouvernements des États membres à envisager toutes les options possibles pour assurer la pertinence politique et la viabilité financière de l'Organisation, de manière à éviter de restreindre gravement ses activités et, par là-même, son efficacité;
- f. appelle ses membres à inscrire de toute urgence cette question à l'ordre du jour de leurs parlements nationaux et à inviter instamment leurs gouvernements à agir de manière responsable, conformément à leurs obligations en vertu du Statut du Conseil de l'Europe, afin d'assurer la viabilité financière du Conseil de l'Europe.

3. Rationaliser les travaux de l'Assemblée

3.1. La contribution de la commission ad hoc

29. Les contributions écrites et les discussions au sein de la commission ad hoc du Bureau ont fait apparaître un large consensus parmi les délégations sur la nécessité de rationaliser, restructurer et moderniser son travail ainsi que de concentrer ses activités sur des questions pour lesquelles elle peut avoir un impact au sein de l'Organisation et/ou dans les États membres.

30. Dans le contexte de la crise budgétaire actuelle de l'Organisation, il est important de préciser que, du moins à mon avis, l'objectif de rationalisation ne devrait pas être lié aux difficultés financières auxquelles l'Organisation est actuellement confrontée. C'est plutôt l'un des défis majeurs que notre Assemblée doit relever si elle veut rester pertinente tant au sein de l'Organisation que, en particulier, dans les États membres. Même si les problèmes budgétaires sont résolus, d'une manière ou d'une autre, nous devrions veiller à ce que notre Assemblée débattenne des rapports qui relèvent «du but et de la compétence du Conseil de l'Europe» (voir article 23 du Statut) et sont susceptibles d'être politiquement pertinents et d'avoir un impact sur le travail de l'Organisation et/ou dans les États membres, faisant ainsi la différence⁸.

31. À cet égard, la commission ad hoc s'est accordée à reconnaître que le renforcement et le développement du système conventionnel unique de l'Organisation devraient constituer la priorité la plus importante de l'Assemblée⁹. Les activités de l'Assemblée devraient essentiellement porter sur la manière d'actualiser les conventions du Conseil de l'Europe, y compris par le biais de protocoles additionnels, d'en proposer de nouvelles, d'accélérer leur ratification et de renforcer leur mise en œuvre par les États membres, y compris le rôle spécifique des parlements dans ce processus. L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme revêt à cet égard une importance particulière. Les membres de l'Assemblée ont également un rôle important à jouer en expliquant à leur électeurat l'impact direct de ces textes juridiques sur leur vie quotidienne, ainsi qu'en jouant un rôle de catalyseur de l'évolution des mentalités sur un certain nombre de questions d'éthique ou de dignité humaine.

32. Le renforcement des organes et mécanismes normatifs, consultatifs et de suivi de l'Organisation et la promotion de la mise en œuvre de leurs recommandations par les États membres, au moyen de résolutions et/ou de recommandations, ont également été identifiés comme des aspects prioritaires. J'ajouterais que notre Assemblée, avec sa composition unique de parlementaires nationaux issus de la majorité et de l'opposition, est également la mieux placée pour promouvoir des changements législatifs concrets au sein des États membres sur les questions couvertes par les conventions du Conseil de l'Europe (afin d'éviter que les parlements nationaux ne s'engagent dans des travaux législatifs préparatoires en partant de zéro).

33. Il est intéressant de noter que cette priorité coïncide également avec la première priorité de la Présidence finlandaise du Comité des Ministres, qui vise à renforcer le système des droits humains et de l'État de droit en Europe, y compris le système des conventions.

8. Un certain nombre de propositions techniques ou pratiques ont été avancées par la commission ad hoc en vue de limiter le nombre de propositions de résolution ou de recommandation qui passeraient par le filtre du Bureau ou le nombre de rapports à débattre par l'Assemblée, etc. Ces propositions sont traitées par la commission du Règlement dans le cadre du rapport sur la «Modification de certaines dispositions du Règlement de l'Assemblée» (Doc. 14849), préparé par M. Egidijus Vareikis et dans le prolongement du memorandum pertinent préparé par le Secrétaire général de l'Assemblée.

9. Voir aussi [Recommandation 2114 \(2017\)](#).

34. Comme l'a déclaré le ministre des Affaires étrangères de la Finlande et Président du Comité des Ministres Timo Soini devant notre Assemblée lors de la partie de session de janvier 2019, «dans la situation actuelle, il est très important de souligner les bénéfices que le respect des droits humains universels et la coopération multilatérale fondée sur des règles ont procurés aux citoyens européens... [et] de faire connaître l'impact du travail de la Cour aux citoyens ordinaires». Pour la Finlande, la valeur ajoutée du Conseil de l'Europe, et ce qui fait la différence, est précisément le fait que son action soit au service des citoyens.

35. Dans le même temps, les droits humains et l'État de droit sont au cœur de l'Agenda 2030 des Nations Unies pour le développement durable. En tant qu'organisation régionale, le Conseil de l'Europe a donc une occasion unique de contribuer à la mise en œuvre de cet agenda. Ainsi, tout travail de l'Assemblée et des États membres du Conseil de l'Europe en la matière serait reflété au niveau mondial par le biais du système des Nations Unies.

36. Le développement du système conventionnel de l'Organisation devrait avant tout viser à réagir aux évolutions et aux nouveaux défis qui se présentent en Europe et au-delà, car le système des droits humains et de l'État de droit du Conseil de l'Europe ne fonctionne pas de façon isolée; il doit être adapté pour garantir les droits humains, également à l'avenir. Ainsi, l'un des défis récents de l'Organisation auquel notre Assemblée devrait également répondre (ce qu'elle a déjà commencé à faire) est de vérifier dans quelle mesure les instruments actuels du Conseil de l'Europe sont adéquats et suffisants, ou s'il conviendrait d'en développer de nouveaux ou si les anciens devraient être consolidés ou appliqués plus efficacement pour répondre aux nouvelles situations.

37. L'un des nouveaux défis sociétaux qui a retenu une attention croissante récemment est l'intelligence artificielle, qui implique des questions juridiques et éthiques, mais qui a aussi des implications pour la démocratie, la sécurité et la responsabilité. Le changement climatique est un autre défi sociétal actuel, dont notre Assemblée s'est déjà beaucoup occupée et qui continue de figurer parmi ses grandes priorités, étant donné la nécessité pour le Conseil de l'Europe de jouer un rôle moteur global, en particulier au niveau parlementaire, pour faciliter la mise en œuvre de l'accord de Paris sur le changement climatique.

38. Les progrès de la technologie et de la numérisation ainsi que l'utilisation sans cesse croissante des médias sociaux appellent eux aussi à actualiser les conventions du Conseil de l'Europe. L'Assemblée devrait jouer un rôle de précurseur dans la promotion de ces changements.

39. Comme le Président de la République de Finlande, Sauli Niinistö, l'a déclaré à l'Assemblée lors de la partie de session de janvier 2019, «pour que son action reste pertinente, le Conseil de l'Europe doit donc, comme toute organisation, faire preuve de souplesse et se montrer capable de traiter les questions d'actualité dès qu'elles se présentent. Vivre avec son temps peut sembler banal, mais ce n'est pas une tâche facile». Cela vaut également pour les travaux de l'Assemblée.

40. Au-delà des conventions stricto sensu, l'acquis du Conseil de l'Europe est également constitué d'instruments juridiques non contraignants, notamment de recommandations et de lignes directrices élaborées par le Comité des Ministres ou d'autres organes du Conseil de l'Europe, tels que la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). Il convient également de les mettre à jour à la lumière des nouveaux défis, tels que l'utilisation des médias sociaux. Là encore, nous sommes au cœur de ce que l'Assemblée devrait promouvoir et faire¹⁰.

41. Dans le même temps, le système conventionnel du Conseil de l'Europe est confronté à de nombreux défis qui ne découlent pas de l'évolution technologique, mais de tendances négatives susceptibles de s'accroître en 2019. Je voudrais citer les exemples mentionnés par la Présidente de notre Assemblée à l'ouverture de la partie de session de janvier 2019: «les vives attaques portées contre la liberté d'expression, la liberté des médias et la liberté de réunion, les dérives anti-démocratiques et anti-libérales, la montée des discours nationalistes et populistes, les menaces dirigées contre l'État de droit, ou encore la mise en cause de l'autorité de la Cour de Strasbourg». Comme l'a noté notre Présidente, cela est d'autant plus alarmant que d'importants scrutins se profilent dans plusieurs de nos États membres et que les élections au Parlement européen approchent. Il relève de notre responsabilité politique et cela devrait être l'une des priorités de

10. Ainsi, pour prendre un exemple du programme de travail de notre commission, [la Résolution 2251 \(2019\) sur la mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe](#), adoptée par l'Assemblée en janvier 2019, visait précisément à mettre à jour le Code de bonne conduite en matière référendaire de la Commission de Venise à la lumière de l'utilisation croissante des médias sociaux et aussi des préoccupations exprimées concernant des référendums récemment tenus dans quelques États membres.

l'Assemblée de défendre notre système de valeurs et de normes face aux tendances antidémocratiques et anti-libérales, à l'extrémisme politique et au nationalisme agressif, la discrimination, la xénophobie, le discours de haine, et les autres menaces à l'État de droit.

42. Un autre domaine qui a été suggéré comme une priorité pour l'Assemblée dans le cadre de la commission ad hoc est celui de l'égalité de genre, à savoir veiller à ce que les travaux de l'Assemblée tiennent compte de la perspective de genre. Ce thème coïncide également avec la deuxième priorité de la Présidence finlandaise concernant le soutien à l'égalité et aux droits des femmes. La Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique est une réalisation remarquable du Conseil de l'Europe et l'Assemblée devrait continuer à promouvoir sa ratification et/ou à assurer son application effective par les États membres.

43. Durant les discussions lors la réunion de la commission le 5 mars 2019 à Paris, les membres se sont référés à l'importance du travail de l'Assemblée en matière d'observation électorale. L'Assemblée devrait poursuivre le développement de ses outils d'observation électorale, en coopération étroite avec la Commission de Venise, afin d'améliorer le cadre juridique de ses États membres en matière d'élections et de référendums, les pratiques électorales et le respect par les États membres des recommandations pertinentes.

44. L'augmentation dramatique des attentats terroristes ces dernières années sur le continent européen a également fait de la prévention de la radicalisation conduisant au terrorisme et de la lutte contre le terrorisme une priorité de notre Assemblée et de l'Organisation tout entière, dans le respect des normes relatives aux droits humains. La prévention de la radicalisation est explicitement mentionnée dans la troisième priorité de la Présidence finlandaise. Notre Assemblée a travaillé main dans la main avec le secteur intergouvernemental de l'Organisation sur des questions telles que les combattants étrangers (en promouvant le Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, STCE n° 217), les droits humains et la lutte contre le terrorisme, le financement de Daech et la protection des victimes du terrorisme. Les défis posés par la crise migratoire et des réfugiés sans précédent, une conséquence, dans une large mesure, de la guerre en Syrie ainsi que de la déstabilisation et des conditions économiques désastreuses dans d'autres parties du monde, ont également été au centre des préoccupations de l'Assemblée ces dernières années.

45. Les travaux de l'Assemblée sur les migrations et le terrorisme ont montré à quel point la stabilité et la sécurité en Europe sont étroitement liées à la stabilité et à la sécurité dans les pays du voisinage. Notre Assemblée a été pionnière dans la promotion des relations avec les pays voisins du Conseil de l'Europe et a notamment développé l'outil du partenariat pour la démocratie afin de promouvoir les droits humains, l'État de droit et les principes démocratiques dans le voisinage comme moyen d'améliorer les conditions de vie et la stabilité dans ces régions, également dans l'intérêt de la sécurité européenne. Si, dans un contexte de contraintes budgétaires, les activités de coopération avec le voisinage devaient être financées principalement par d'autres sources que le budget ordinaire (par exemple, par le biais de programmes conjoints avec l'Union européenne, qui est extrêmement intéressée par les travaux du Conseil de l'Europe dans ce domaine), cela ne devrait pas nous faire sous-estimer leur pertinence politique. Après dix ans de pratique réussie du statut de partenaire pour la démocratie avec les parlements des régions voisines, des discussions ont déjà commencé au sein de notre commission pour réévaluer ce statut en vue d'adapter éventuellement les règles à la pratique réelle et souligner l'importance du dialogue politique entre partenaires (plutôt que toute idée de «suivi» des partenaires), mais aussi pour lancer l'idée d'un statut auprès de l'Organisation dans son ensemble.

46. En ce qui concerne les autres thèmes soulevés par les délégations au sein de la commission ad hoc, une délégation a mentionné la nécessité pour l'Assemblée d'être plus active dans le domaine des droits sociaux (au-delà des droits civils et politiques) et une autre a mentionné les droits des minorités nationales. En outre, pour une délégation, la rationalisation des travaux de l'Assemblée ne devrait pas la priver de la possibilité de s'employer à résoudre les conflits en Europe et dans son voisinage qui pourraient conduire à de graves violations du droit international, des principes démocratiques ou des droits humains.

3.2. Les mesures proposées

47. Sur la base des considérations qui précèdent et des discussions lors de la réunion de la commission le 5 mars 2019 à Paris, avec la participation également de la Présidente de l'Assemblée, je propose que l'Assemblée:

- a. décide de rationaliser ses travaux et de concentrer ses activités sur les questions pour lesquelles elle peut avoir un impact selon les axes présentés ci-dessus;

- b. encourage les commissions à examiner attentivement les propositions, même après qu'elles aient passé le filtre du Bureau et de l'Assemblée, afin de ne retenir que celles qui semblent politiquement pertinentes et pour lesquelles le Conseil de l'Europe pourrait avoir une valeur ajoutée et un impact tangible. Les sujets qui peuvent n'intéresser qu'un nombre limité de pays ou de parlementaires ne devraient pas donner lieu à l'élaboration d'un rapport et à un débat de l'Assemblée;
- c. décide de réexaminer, sur la base des propositions de ses commissions, leur mandat, leur programme de travail et leur représentation institutionnelle auprès des comités intergouvernementaux et d'autres organes du Conseil de l'Europe, afin d'en vérifier la pertinence politique et la valeur ajoutée¹¹;
- d. invite ses commissions à se concentrer dans leurs rapports sur des propositions pouvant se traduire par une action concrète du secteur intergouvernemental de l'Organisation (organes normatifs, consultatifs ou de suivi) afin d'améliorer leur impact et leur visibilité, et le cas échéant, à associer aux critiques adressées aux États membres (sur des manquements dans le domaine législatif ou dans l'application de la législation ou sur des violations des droits humains, des principes démocratiques ou de l'État de droit) des propositions d'activités de soutien visant à remédier à ces lacunes ou aux cas de non-conformité; dans les deux cas, ces propositions devraient être transmises à l'autre organe statutaire, le Comité des Ministres, sous la forme de recommandations adoptées par l'Assemblée.

4. Améliorer le suivi au niveau national des textes adoptés par l'Assemblée

4.1. La coopération entre l'Assemblée et les parlements nationaux

48. La question du suivi au niveau national des textes adoptés par l'Assemblée a toujours été au centre de ses préoccupations. L'Assemblée, en tant que forum interparlementaire de dialogue sans aucun pouvoir législatif, dépend de la coopération des parlements et des gouvernements nationaux pour donner suite aux propositions faites dans ses résolutions et recommandations. En outre, les recommandations de l'Assemblée, organe interparlementaire du Conseil de l'Europe, doivent être examinées par l'organe intergouvernemental de l'Organisation, à savoir le Comité des Ministres, comme le précise le Statut.

49. Dès 1949, la [Recommandation 8](#) (1949) exprimait le souhait que les recommandations de l'Assemblée soient immédiatement examinées par les parlements nationaux. En 1956, la [Résolution 104](#) (1956) a conduit à la création d'un groupe de travail chargé d'entretenir les liens entre l'Assemblée et les parlements nationaux et de transmettre certains textes en conséquence. Cela a donné naissance à la commission des relations parlementaires et publiques qui a connu un certain succès. Cependant, au cours des années 1990, elle a été accusée par certains d'être «excessivement bureaucratique» et ses contributions ont diminué. Elle n'a pas survécu aux réformes structurelles de 2000, qui ont entraîné une réduction du nombre de commissions.

50. La [Résolution 1640](#) (2008) sur l'utilisation par les membres de l'Assemblée de leur double rôle parlementaire national et européen est l'un des textes récents les plus importants sur le renforcement de la visibilité et de l'impact de l'Assemblée au sein des parlements nationaux. L'Assemblée y invitait notamment le Bureau de l'Assemblée à choisir certains textes (comme l'avait fait la commission des relations parlementaires et publiques) en vue de les communiquer aux délégations et aux parlements nationaux, ainsi que ses commissions à contrôler les suites données, dans les parlements nationaux, aux textes adoptés, ses membres à faire connaître les travaux de l'Assemblée et les parlements nationaux à examiner la mise en œuvre de ces textes. Cependant, un document de suivi de la [Résolution 1640](#) (2008) publié en 2009 a révélé que les principaux textes adoptés par l'Assemblée n'étaient toujours pas systématiquement transmis aux parlements nationaux¹².

51. Depuis la dissolution de la commission des relations parlementaires et publiques en 2000, il n'existe plus d'instance spécialement chargée de superviser la diffusion des résolutions de l'Assemblée. Désormais, il appartient essentiellement aux parlementaires de prendre l'initiative, à titre individuel, d'aborder les résolutions de l'Assemblée dans les questions parlementaires ou au sein des commissions dont ils sont membres. Les anciens rapporteurs de l'Assemblée sont tenus d'informer la commission respective de

11. Pour prendre un exemple de notre commission, je voudrais me référer au fait que la commission a été représentée auprès de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) depuis sa création. Toutefois, depuis la création de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, la représentation de notre commission auprès de l'ECRI est, à mon avis, redondante. Il serait beaucoup plus pertinent que notre commission soit représentée dans le Centre européen pour l'interdépendance et la solidarité mondiales (Centre Nord-Sud) compte tenu de nos travaux sur le voisinage, mais ce n'est pas le cas pour le moment.

12. Suivi de la [Résolution 1640](#), projet d'avis destiné au Bureau de l'Assemblée, document AS/Pro (2009) 06.

l'Assemblée des suites données à la résolution ou à la recommandation que l'Assemblée a adoptée sur la base de leur rapport, un an après l'adoption. Cela dit, le plus souvent, cet exercice de «reporting» prend la forme d'une courte intervention orale, ne donne pas lieu à un débat et ne bénéficie d'aucune visibilité car l'ancien rapporteur n'est pas véritablement en mesure de vérifier les suites données par les parlements nationaux ou les États membres.

4.2. L'enquête sur le suivi par les parlements nationaux

52. Plus récemment, à la suite des débats tenus au sein de la commission ad hoc et sur la proposition de son président, le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP) a réalisé en mai 2018 une enquête auprès des parlements des 47 États membres de l'Assemblée sur le suivi par les parlements nationaux des résolutions adoptées par l'Assemblée. Il s'agissait de déterminer si les parlements tenaient des sessions de suivi et/ou prenaient des initiatives concernant les résolutions adoptées par l'Assemblée; si les résolutions étaient renvoyées aux commissions parlementaires compétentes et si des mesures étaient prises en conséquence; et si les délégations nationales établissaient des rapports sur les activités de l'Assemblée. Les conclusions tirées des 31 réponses reçues peuvent se résumer ainsi:

- a. seuls quelques parlements disposent d'une procédure de suivi automatique des résolutions adoptées par l'Assemblée. Les résolutions de l'Assemblée tendent plutôt à figurer incidemment parmi les initiatives, les débats ou les questions parlementaires au niveau national;
- b. environ la moitié des parlements qui ont participé à l'enquête renvoient les résolutions aux commissions parlementaires compétentes. Toutefois, ces renvois se font généralement de manière ad hoc, à l'initiative de parlementaires individuels plutôt que dans le cadre d'une procédure automatique. Il semble que les commissions parlementaires nationales adoptent rarement des mesures directes en conséquence;
- c. la plupart des délégations de l'Assemblée établissent effectivement des rapports et les remettent à leurs parlements nationaux. Cependant, la fréquence de ce *reporting* varie considérablement d'une délégation à l'autre. En outre, seul un nombre limité de ces rapports sont activement débattus au parlement. Il semble plus courant qu'ils soient présentés sans débat.

53. Compte tenu des tentatives précédentes d'améliorer le suivi au niveau national des textes adoptés par l'Assemblée, et compte tenu des résultats de la récente enquête sur la participation des parlements nationaux, toute tentative d'améliorer la situation devrait être simple, systématique et durable, mais également être faisable d'un point de vue financier et pratique dans les circonstances actuelles. Elle devra également respecter la nature et l'identité de l'Assemblée, qui est un forum de dialogue entre des représentants des parlements nationaux des 47 États membres, et non pas une sorte de «parlement paneuropéen». L'Assemblée élabore des conclusions et des propositions qui sont mises à la disposition de ceux qui veulent les mettre en œuvre. Enfin, plus l'Assemblée axera ses résolutions sur l'essentiel, plus ses conclusions et propositions auront de chances d'être davantage prises au sérieux par les parlements nationaux.

4.3. Les mesures proposées

54. Sur la base des discussions qui ont eu lieu lors des réunions de la commission les 11 septembre 2018 et 5 mars 2019, et après avoir également pris en compte les points de vue exprimés par la Présidente de l'Assemblée, je propose que:

- a. le Secrétaire Général de l'Assemblée veille à ce que les présidents des parlements nationaux soient régulièrement informés des conclusions et propositions formulées dans les résolutions de l'Assemblée, surtout celles concernant leur propre pays;
- b. les délégations parlementaires nationales auprès de l'Assemblée informent régulièrement leurs parlements de leurs activités au sein de l'Assemblée, de préférence après chaque partie de session, et informent le Bureau de l'Assemblée du suivi donné aux résolutions de l'Assemblée au niveau national au moins une fois par an;
- c. les rapporteurs de l'Assemblée, en cas de suivi de propositions spécifiques par pays, préparent, avec la participation active de la délégation nationale concernée, un mémorandum sur le suivi donné par les parlements et gouvernements nationaux à leur rapport, au plus tard un an après son adoption par l'Assemblée;
- d. les commissions de l'Assemblée augmentent leurs contacts avec les commissions compétentes des parlements nationaux, y compris les échanges de vues entre leurs présidents et/ou rapporteurs respectifs.

- e. les groupes politiques de l'Assemblée encouragent leurs membres à veiller au suivi approprié des résolutions que le groupe juge pertinentes, et envisagent la création de leurs propres mécanismes de suivi;
- f. ses membres promeuvent la prise de conscience et le suivi des activités de l'Assemblée et plus généralement du Conseil de l'Europe en expliquant à leurs électeurs l'impact direct qu'elles peuvent avoir sur leur vie quotidienne et en agissant comme catalyseurs pour changer leurs mentalités sur un certain nombre de questions éthiques.

5. Renforcer le dialogue entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres

55. Une autre question sur laquelle un consensus s'est dégagé au sein de la commission ad hoc du Bureau concerne la nécessité de renforcer le dialogue politique entre l'Assemblée et le Comité des Ministres, tout en respectant les prérogatives de chacun. Le rapport de la commission ad hoc comprend une liste utile de nouvelles propositions et rappelle d'anciennes propositions qui n'ont pas encore été pleinement mises en œuvre ou qui nécessitent d'être relancées.

56. Certaines d'entre elles figurent dans les recommandations de l'Assemblée adoptées il y a une quinzaine d'années et d'autres dans le rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe intitulé «Dialogue et coopération renforcés entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres», publié en juin 2010 (SG/Inf(2010)12), suite à l'accord conjoint conclu entre l'Assemblée et le Comité des Ministres¹³. À la suite de cet exercice, l'Assemblée a étudié les moyens d'élargir une coopération constructive, d'assurer une meilleure interaction entre les deux organes statutaires et de coordonner leurs activités et leurs positions¹⁴. Les questions relatives à des instruments spécifiques de dialogue avec le Comité des Ministres à la disposition de l'Assemblée et au rôle budgétaire de celle-ci ont déjà été examinées par la commission du Règlement, ou le seront davantage dans les prochains rapports ou dans son avis sur le présent rapport.

57. Depuis la publication du rapport de la commission ad hoc et les décisions de suivi prises par le Bureau de l'Assemblée, les contacts et le dialogue entre l'Assemblée et le Comité des Ministres se sont considérablement intensifiés à différents niveaux.

58. Comme l'a déclaré la Présidente de l'Assemblée dans son discours d'ouverture lors de la partie de session de janvier 2019, juste après sa réélection, il est nécessaire de «renforcer les relations entre l'Assemblée et le Comité des Ministres ... et poursuivre un dialogue franc et ouvert, qui respecte les prérogatives et les rôles des unes, des uns et des autres ... et qui se focalise surtout sur ce qui nous unit, à savoir les objectifs du Conseil de l'Europe, tels que définis dans son Statut. Notre devoir commun est de renforcer nos propres mécanismes institutionnels, de manière à pouvoir parler d'une seule voix lorsqu'il y va de l'avenir de l'Organisation».

59. Pour sa part, le ministre finlandais des Affaires étrangères et Président du Comité des Ministres, s'adressant à l'Assemblée durant la même partie de session et évoquant la question de la participation des États membres aux travaux des deux organes statutaires de l'Organisation, a souligné que «seule une coopération constructive entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire pourra apporter des réponses et permettre de sortir de l'impasse». Ce que le ministre a proposé, c'est «un dialogue renforcé entre le Comité des Ministres et l'Assemblée pour enclencher un processus qui débouche sur une solution à la question».

60. Des réunions du Comité Mixte se sont tenues à chaque partie de session de l'Assemblée depuis juin 2018, y compris sur le rapport de la commission ad hoc et en particulier sur la question des relations entre l'Assemblée et le Comité des Ministres.

61. En outre, la fréquence des réunions informelles entre la présidence de l'Assemblée et la présidence du Comité des Ministres a augmenté de manière significative au cours des dernières années.

13. Approuvé par le Comité des Ministres en septembre 2009 (document CM(2009)142) et l'Assemblée parlementaire le 28 septembre 2009 (Doc. 12028 Partie II).

14. Voir [Résolution 1880 \(2012\)](#) et [Recommandation 1999 \(2012\)](#) sur le suivi des travaux de l'Assemblée parlementaire par le Comité des Ministres (et le rapport de la Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, [Doc. 12887](#)) qui traite de la procédure de consultation de l'Assemblée concernant les projets de nouveaux instruments juridiques, la détermination des priorités de la présidence du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, l'examen des recommandations de l'Assemblée et des questions écrites de membres, les travaux du Comité Mixte et les relations de travail du Comité des Ministres avec les commissions de l'Assemblée.

62. Enfin et surtout, la pratique des réunions informelles entre le Comité des Présidents de l'Assemblée et le Bureau du Comité des Ministres, avec la participation du Secrétaire Général et de la Secrétaire Générale adjointe de l'Organisation, a récemment repris¹⁵. Le 3 avril 2019 la cinquième réunion de ce type au cours des 6 derniers mois a eu lieu à Helsinki. Dans quelle mesure devrait-on substituer à ces réunions informelles un organe de contact permanent pour garantir la fréquence et une communication structurée entre l'Assemblée et le Comité des Ministres est une question que les deux organes doivent se poser.

63. Sans risquer d'interférer dans le processus de dialogue entre les deux organes statutaires tel que décrit ci-dessus, il sera très intéressant pour notre commission d'approfondir les propositions récemment avancées par les délégations nationales au sein de la commission ad hoc mais aussi, comme indiqué ci-dessus, certaines propositions plus anciennes qui pourraient être remises sur la table.

64. La première priorité pour nous, parlementaires, est de demander au Comité des Ministres de veiller à ce que ses réponses aux recommandations de l'Assemblée traitent pleinement et de façon substantielle toutes les questions soulevées. Depuis le rapport 2010 du Secrétaire Général, précédemment mentionné, l'Assemblée a réduit le nombre de recommandations adressées au Comité des Ministres à des questions qui relèvent des activités essentielles de l'Organisation, afin de contribuer à améliorer le contenu des réponses. Toutefois, il semble qu'il y ait toujours une marge d'amélioration, car certaines réponses ne traitent pas toutes les questions soulevées, comme cela a été noté dans le rapport de la commission ad hoc¹⁶.

65. Concernant l'exigence de transparence, le Comité des Ministres pourrait envisager d'introduire la pratique consistant à annexer à ses réponses aux recommandations de l'Assemblée une opinion dissidente d'un ou plusieurs États membres (à l'instar de la pratique de l'Assemblée ou de la Cour européenne des droits de l'homme). Cela pourrait faire gagner du temps lors de l'adoption de la réponse, puisqu'un ou quelques États membres en désaccord avec l'opinion majoritaire ne bloqueraient pas l'adoption. En même temps, cela garantirait aux dissidents que leur voix serait entendue et permettrait à l'Assemblée de savoir pourquoi et sur quelles questions certains États membres sont en désaccord avec l'opinion majoritaire¹⁷.

66. Pour améliorer la communication et la compréhension, nous devrions également envisager de relancer la pratique consistant à inviter les rapporteurs de l'Assemblée aux groupes de rapporteurs et aux comités directeurs du Comité des Ministres pour présenter leurs rapports et expliquer le contenu des recommandations. Il serait également utile d'inviter les présidents des groupes de rapporteurs compétents du Comité des Ministres à échanger régulièrement avec les commissions de l'Assemblée afin de développer de synergies concernant les dossiers d'intérêt commun¹⁸.

67. De même, il a été proposé au sein de la commission ad hoc de renforcer la pratique des auditions conjointes entre les commissions de l'Assemblée et les experts intergouvernementaux lors du processus d'élaboration des nouvelles conventions du Conseil de l'Europe afin d'assurer à ces conventions, après leur adoption, un meilleur soutien des parlements nationaux.

68. En ce qui concerne les réunions du Comité Mixte entre les deux organes statutaires, tout en se félicitant de leur nombre accru (comme indiqué ci-dessus, une réunion s'est tenue à chaque partie de session depuis juin 2018), il conviendrait d'explorer la possibilité de créer un «groupe de travail mixte» à la suite d'un accord entre le Bureau de l'Assemblée et le Comité des Ministres «pour l'examen d'une question particulière», conformément à l'article 58.1 du Règlement de l'Assemblée¹⁹.

15. Cette pratique a été initiée il y a dix ans, en mai 2009, après la session ministérielle de Madrid. Son utilisation accrue, ainsi que la pratique des réunions informelles entre le Président de l'Assemblée et le Président du Comité des Ministres, faisaient partie des recommandations contenues dans le document [SG/Inf\(2010\)12](#).

16. Voir aussi [Résolution 1880 \(2012\)](#) et [Recommandation 1999 \(2012\)](#) sur le suivi des travaux de l'Assemblée parlementaire par le Comité des Ministres. Pour donner deux exemples de textes adoptés mentionnés dans le présent rapport, les réponses données à la [Recommandation 2113 \(2017\)](#) sur l'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 et à la [Recommandation 2114 \(2017\)](#) «Défendre l'acquis du Conseil de l'Europe: préserver le succès de 65 ans de coopération intergouvernementale» ne couvrent malheureusement pas toutes les questions soulevées dans ces textes.

17. Voir aussi [Recommandation 1763 \(2006\)](#) sur l'équilibre institutionnel au Conseil de l'Europe.

18. Voir aussi le document [SG/Inf \(2010\)12](#).

19. Cela a par exemple été proposé, sans que le Comité des Ministres n'y donne suite, dans la [Recommandation 2113 \(2017\)](#) qui invitait à la création d'un groupe de travail mixte ad hoc créé par le Comité mixte pour permettre une réflexion commune de l'Assemblée et du Comité des Ministres au sujet de l'harmonisation de leurs procédures. Voir aussi ci-dessous.

69. S'agissant du dialogue politique entre l'Assemblée et le gouvernement de l'État membre exerçant la présidence du Comité des Ministres, il convient de saluer le fait qu'en plus d'un échange de vues avec le Ministre des Affaires étrangères en sa qualité de Président du Comité des Ministres, le dialogue a été, dans la pratique, renforcé par un échange de vues avec le Premier ministre ou le Chef de l'État concerné.

70. La proposition faite en 2010 de consulter la délégation nationale auprès de l'Assemblée lors de la préparation de la future présidence et de ses priorités semble également avoir été mise en œuvre et elle a contribué à assurer une coordination plus étroite entre les composantes gouvernementale et parlementaire dans la préparation de la présidence. À cet effet, l'Assemblée a prévu dans son Règlement (article 14.3) que les présidents des délégations nationales des États membres de la présidence en exercice, de la présidence sortante et des deux présidences suivantes du Comité des Ministres sont membres de droit du Bureau avec droit de vote.

71. Malgré des progrès récents en ce qui concerne le dialogue politique entre les deux organes statutaires, il n'y a pas eu jusqu'à présent de suivi concret des propositions faites dans la [Résolution 2186 \(2017\)](#) et dans la [Recommandation 2113 \(2017\)](#)²⁰ visant à harmoniser les procédures en cas de non-respect par un État membre de ses obligations statutaires.

72. Il est par conséquent toujours nécessaire et de la plus haute importance que les deux organes statutaires s'engagent dans une réflexion commune afin de mettre en place une procédure de réaction au niveau du Conseil de l'Europe pour répondre efficacement au non-respect par un État membre de ses obligations statutaires. Une telle procédure devrait être en mesure de traiter les aspects politiques et juridiques du non-respect par un État membre de ses obligations et engagements statutaires, en particulier en ce qui concerne les conventions auxquelles il est Partie (par exemple, dans le cadre du suivi de l'article 46.4 de la Convention européenne des droits de l'homme et du non-respect des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme).

73. Il appartient aux deux organes statutaires de décider des principes et des modalités d'une telle procédure de réaction conjointe. L'idée principale devrait cependant être de prévoir un processus progressif qui permettrait, en fin de compte, de renforcer l'impact et la pertinence des mesures à prendre, tant au sein de l'État membre qu'au sein du Conseil de l'Europe, grâce à la synergie et à l'action conjointe des deux organes statutaires («parler d'une seule voix»).

74. Cette procédure de réaction conjointe pourrait être lancée par l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres ou le Secrétaire Général et tous trois y participeraient. Il pourrait s'agir d'un processus progressif qui commencerait par la notification de l'État membre concerné et comprendrait un certain nombre de mesures concrètes bien définies comme un dialogue coordonné avec l'État concerné, la mise en place d'un groupe spécial commun pour mener une procédure de suivi spéciale renforcée, la diffusion d'une déclaration publique et, enfin, la décision du Comité des Ministres de prendre des mesures en vertu des articles 7, 8 ou 9 du Statut selon un calendrier fixé. Une action politique pourrait au besoin s'y ajouter avec un soutien technique à l'État concerné.

75. La mise en place d'une telle procédure éviterait que l'un ou l'autre des organes statutaires prenne des décisions sans consulter l'autre et garantirait la synergie et la cohérence que l'Assemblée avait déjà évoquées il y a un an et demi dans sa [Résolution 2186 \(2017\)](#).

76. Bien entendu, un certain nombre de questions doivent être examinées et convenues entre les deux organes statutaires (dans des enceintes appropriées), par exemple en ce qui concerne l'évaluation des circonstances qui pourraient déclencher le processus de réaction conjointe.

77. D'un point de vue procédural, si les deux organes statutaires parviennent à un accord préalable sur des termes précis, le nouveau mécanisme pourrait être formellement établi par une résolution statutaire. Par le passé, plusieurs résolutions statutaires ont été adoptées par le Comité des Ministres soit sur la base d'une proposition de l'Assemblée, soit après consultation de l'Assemblée par le biais d'une demande d'avis. Il convient de rappeler qu'il y a plus de vingt ans, dans son rapport final de 1998 au Comité des Ministres ([CM\(98\)178](#)), le Comité des Sages²¹ faisait des propositions visant «à renforcer le processus de prise de décision au sein de l'Organisation et à renforcer et consolider son équilibre institutionnel» (voir paragraphe

20. Dans sa réponse à la [Recommandation 2113 \(2017\)](#) (adoptée lors de la 1304e réunion des Délégués des Ministres le 17 janvier 2018), le Comité des Ministres a déclaré qu'ayant pris note de la mise en place d'une commission ad hoc du Bureau de l'Assemblée, il «suivra avec intérêt ces travaux en vue le cas échéant d'examiner, pour ce qui le concerne, les suites à leur donner lorsqu'ils auront été conclus».

21. Créé par le Comité des Ministres en décembre 1997, à la suite du 2^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, et composé de Mario Soares, Gret Haller, Tarja Halonen, Laszlo Kovacs et Vladimir Shustov.

40) et avançait (au paragraphe 41) que «le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire devraient se concerter sur le texte d'une résolution statutaire qui clarifierait leurs relations en tant que les deux principaux partenaires au sein de l'Organisation». Toutefois, cela n'a pas encore été fait, ce qui laisse place à des malentendus et éventuellement à des décisions parfois contradictoires.

78. Compte tenu des considérations qui précèdent, je propose que l'Assemblée:

- a. note qu'il est urgent de créer des synergies et d'organiser des actions conjointes entre les deux organes statutaires afin de renforcer les possibilités 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;
- b. demande au Comité des Ministres d'examiner sa proposition de mettre en place, dans de telles situations, une procédure de réaction conjointe, qui pourrait être engagée à l'initiative de l'Assemblée parlementaire, du Comité des Ministres ou du Secrétaire Général à laquelle tous trois participeraient; cette procédure consisterait en un processus progressif démarrant lors de la notification de l'État membre concerné et comprenant un certain nombre de mesures concrètes bien définies comme un dialogue coordonné avec l'État concerné, la mise en place d'un groupe spécial commun pour mener une procédure de suivi spéciale renforcée, la diffusion d'une déclaration publique et, enfin, la décision de prendre des mesures en vertu des articles 7, 8 ou 9 du Statut selon un calendrier fixé; cette procédure conjointe renforcerait la légitimité, la crédibilité, l'impact, la pertinence et la synergie des mesures à prendre, envers l'État membre concerné comme au sein de l'Organisation, sans préjudice des pouvoirs et des responsabilités propres à chaque organe; l'action politique pourrait également s'accompagner, s'il y a lieu, d'un soutien technique à l'État concerné;
- c. appelle à une coordination plus intense et structurée entre les activités de suivi des deux organes statutaires, du Secrétaire Général et du Commissaire aux droits de l'homme ainsi que des différents mécanismes et organes spécialisés de suivi et de conseil de l'Organisation, sans préjudice de leur indépendance respective.

6. Renforcer les relations de l'Assemblée avec l'Union européenne et le Parlement européen et d'autres organisations internationales ou assemblées parlementaires

6.1. Les relations avec l'Union européenne

79. La nécessité d'intensifier le dialogue politique de haut niveau entre l'Assemblée et l'Union européenne, en particulier avec la Commission européenne et le Parlement européen, tout en respectant pleinement leurs domaines de compétence respectifs, et la nécessité de créer des synergies et des partenariats communs, afin d'améliorer la visibilité de l'Assemblée et d'éviter la duplication inutile des travaux et des ressources, est une autre question pour laquelle un consensus s'est dégagé au sein de la commission ad hoc du Bureau sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire.

80. Nombre de nouveaux défis ont vu le jour dans les relations entre les deux organisations suite à la signature du Mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne en 2007 sur la base des propositions faites par M. Jean-Claude Juncker, alors Premier ministre du Luxembourg, dans le rapport intitulé «Conseil de l'Europe-Union européenne: une même ambition pour le continent européen»²², qui lui avait été commandité lors du Sommet de Varsovie. Si le Mémorandum de 2007 confirmait le rôle central du Conseil de l'Europe en tant que «référence en matière de droits de l'homme, de primauté du droit et de démocratie en Europe» et «source paneuropéenne de référence en matière de droits de l'homme», l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, en 2009, a offert de nouvelles opportunités pour un partenariat renforcé entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, sur la base de leurs acquis respectifs et de leurs avantages comparatifs. Le but principal de ce partenariat était et reste de garantir la cohérence et la complémentarité entre, d'une part, le projet paneuropéen porté par le Conseil de l'Europe et, de l'autre, les progrès de l'intégration de l'Union, tout en évitant les répétitions et les messages contradictoires.

81. L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, que le Traité de Lisbonne a transformé en obligation juridique pour l'Union, et celle de cette dernière à d'autres conventions du Conseil de l'Europe, notamment la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210), qui prévoit également un mécanisme de suivi, devraient déboucher sur un espace juridique commun pour la protection des droits

22. [Doc. 10897](#).

humains sur tout le continent dans l'intérêt de tous les peuples européens. Cependant l'adhésion de l'Union à la Convention est interrompue depuis l'avis rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 18 décembre 2014 (Avis 2/13), cette dernière ayant estimé que le projet d'accord d'adhésion, établi à l'issue de fastidieuses négociations entre les institutions de l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, était incompatible avec les traités de l'Union et posait des questions juridiques et politiques complexes.

82. En même temps, le rôle toujours plus important de l'Union européenne dans les secteurs clés d'activité du Conseil de l'Europe (justice, liberté et sécurité démocratique) a accru le risque de répétitions entre les deux organisations et ainsi la nécessité de développer des synergies afin d'assurer la cohérence des normes. Également, le rôle croissant de l'Union européenne dans ces domaines affecte l'interaction entre l'Union et ses États membres lors de la participation à des comités directeurs du Conseil de l'Europe et lorsque sont négociées de nouvelles conventions du Conseil de l'Europe sur des questions relevant de ces domaines. Des exemples de bonne coordination sont disponibles dans le cadre des stratégies transversales multi-annuelles, telles que la Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023 et la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2016-2021), qui ont été préparées en consultation étroite avec l'Union européenne pour veiller à la complémentarité et mettre l'accent sur la valeur ajoutée spécifique de chaque organisation en la matière.

83. L'Assemblée a examiné plusieurs rapports sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, préparés essentiellement par ses commissions des questions politiques et de la démocratie ainsi que des affaires juridiques et des droits de l'homme²³, soulignant les défis susmentionnés dans les résolutions et recommandations qu'elle a adoptées, réitérant les mêmes messages et appelant de ses vœux l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme.

84. Ce n'est pas une coïncidence si le rapport de la commission ad hoc du Bureau soulève aussi la nécessité de faire de l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme le principal sujet du dialogue politique de l'Assemblée avec les diverses institutions de l'Union, en particulier la Commission européenne et le Parlement européen. C'est aussi la raison pour laquelle j'ai demandé à rencontrer le président de la Commission européenne, M. Juncker, et les services juridiques de la Commission européenne et du Conseil européen. Je me suis rendu à Bruxelles le 4 avril 2019 et je remercie le Bureau du Conseil de l'Europe présent dans cette ville de l'excellente organisation²⁴.

85. Je suis particulièrement reconnaissant à M. le Président Juncker du temps qu'il a consacré à notre entretien, de son hospitalité et des assurances qu'il m'a données. M. Juncker m'a confirmé, comme il l'avait récemment dit au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qu'il avait entrepris de relancer les travaux sur l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme. Il m'a assuré qu'il ferait tout son possible pour que la Commission, encore sous sa présidence, présente au Conseil de l'Union européenne des propositions consolidées en réponse aux questions juridiques soulevées par l'Avis de la Cour de Luxembourg de 2014. Il a confirmé que l'adhésion de l'Union européenne à la Convention n'était pas seulement une obligation juridique selon le Traité de Lisbonne due depuis longtemps, mais avait également des conséquences politiques importantes qu'il ne fallait pas sous-estimer.

86. Comme les représentants des services juridiques de la Commission européenne et du Conseil de l'Union européenne me l'ont aussi expliqué, à la suite d'échanges qu'ils ont eus, les travaux techniques sont achevés du côté de la Commission en ce sens qu'une réponse est proposée pour chaque question soulevée par la Cour. Une fois les propositions de la Commission soumises au Conseil de l'Union européenne, des discussions se tiendront entre les 28 ou 27 États membres de l'Union européenne (en fonction de l'issue du Brexit) et toute proposition concertée sera ensuite examinée dans le cadre de négociations avec les 47 États membres du Conseil de l'Europe. Lors des entretiens que j'ai eus avec des représentants des services

23. Voir la [Résolution 1427 \(2005\)](#) et la [Recommandation 1696 \(2005\)](#) sur l'initiative de créer une agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, la [Recommandation 1744 \(2006\)](#), «Suivi du Troisième Sommet: le Conseil de l'Europe et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne», la [Résolution 1756 \(2010\)](#) et [Recommandation 1935 \(2010\)](#) sur la nécessité d'éviter la duplication des travaux du Conseil de l'Europe par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, la [Résolution 1836 \(2011\)](#) et la [Recommandation 1982 \(2011\)](#) sur l'impact du traité de Lisbonne sur le Conseil de l'Europe, la [Recommandation 2027 \(2013\)](#), «Programmes de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme: des synergies, pas des doubles emplois», la [Résolution 2029 \(2015\)](#) et la [Recommandation 2060 \(2015\)](#) sur la mise en œuvre du Mémoire d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne et la [Résolution 2041 \(2015\)](#) ainsi que la [Recommandation 2065 \(2015\)](#) sur les institutions européennes et les droits de l'homme en Europe. Voir aussi la [Recommandation 2114 \(2017\)](#) «Défendre l'acquis du Conseil de l'Europe: préserver le succès de 65 ans de coopération intergouvernementale», sur la base de mon rapport préparé pour la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles.

24. Pour le programme complet de ma visite, voir document [AS/Pol/Inf \(2019\) 06](#).

juridiques de la Commission européenne et du Conseil européen, j'ai aussi discuté de l'adhésion de l'Union européenne à d'autres conventions du Conseil de l'Europe, en particulier la Convention d'Istanbul et celle sur la protection des données, ainsi que de la participation éventuelle de l'Union européenne au Groupe d'États contre la corruption (GRECO).

87. Ces dernières années, plusieurs institutions de l'Union (le Parlement européen, la Commission européenne, le Conseil européen, la Cour de justice de l'Union européenne) ont appliqué, établi ou proposé divers mécanismes, procédures ou initiatives d'ampleur et d'effets variables concernant le respect de l'État de droit. Cette évolution relativement récente pose un nouveau défi puisque le Conseil de l'Europe est invité à veiller à ce que tout mécanisme de l'Union européenne relatif à l'État de droit se fonde sur les normes du Conseil de l'Europe en la matière, ce qui comprend la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les recommandations pertinentes du Comité des Ministres, les normes et avis de la Commission de Venise (dont la «Liste des critères de l'État de droit»), les avis et/ou conclusions des organes consultatifs et de suivi du Conseil de l'Europe, et ne débouche pas sur des messages contradictoires ou des pratiques de course à la «juridiction» la plus avantageuse. L'Assemblée devrait en outre s'assurer que ses propres travaux dans le domaine soient aussi une source de référence pour l'Union européenne lorsqu'elle analyse la conformité aux valeurs garanties à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne dans le cadre de ses diverses procédures ou initiatives existantes. Les travaux de la commission de suivi de l'Assemblée devraient être pris en compte à cet égard, mais aussi les travaux pertinents de ses commissions générales, en particulier les conclusions et recommandations concernant des pays donnés qui figurent dans les rapports et résolutions thématiques ou spécifiques à des pays.

88. Un rapport préparé par M^{me} Petra De Sutter sur la «Création d'un mécanisme de l'Union européenne pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux»²⁵ souligne ces nouveaux défis et réaffirme la nécessité de garantir la synergie d'action et éviter une fragmentation de la compréhension des valeurs fondamentales et de leur mise en œuvre sur le continent européen, à travers des arrangements pratiques à tous les niveaux. Il invite par exemple l'Union européenne à prévoir des garanties dans tout mécanisme de l'Union européenne existant ou futur, afin de permettre que l'évaluation ou l'action de l'Union européenne ne porte pas atteinte aux procédures existantes relevant des mécanismes consultatifs ou de suivi du Conseil de l'Europe, à l'instar de l'article 53 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

89. Je soutiens en particulier la proposition faite dans ce rapport d'intensifier le dialogue avec les parlements nationaux, dans des conditions favorisant un débat ouvert sur les recommandations émanant des deux organisations sur le respect des normes relatives aux droits humains, à l'État de droit et à la démocratie par les États membres, et d'utiliser la plateforme que constitue l'Assemblée pour rapprocher dans les meilleurs délais les décideurs européens et les représentants des parlements nationaux. Il conviendra naturellement de réfléchir soigneusement aux détails et aux modalités précises de ce débat et de les fixer d'un commun accord. À mon avis, ce débat périodique (qui devrait se tenir tous les ans comme le propose M^{me} De Sutter ou tous les deux ans pour des raisons pratiques ou logistiques) devrait être intitulé «Débat sur la démocratie, l'État de droit et les droits humains» afin d'indiquer clairement que les trois piliers du Conseil de l'Europe sont concernés. Par analogie avec le débat biennal sur les activités de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour lequel l'Assemblée siège dans une composition élargie aux délégations parlementaires des États membres de l'OCDE qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe, dans le cas d'un débat périodique sur la démocratie, l'État de droit et les droits humains, organisé en coopération avec les institutions de l'Union européenne, l'Assemblée pourrait siéger en composition restreinte aux délégations parlementaires nationales des États membres de l'Union européenne. La Conférence des présidents de parlements pourrait également offrir une plateforme pour un tel débat.

90. La veille de mon arrivée à Bruxelles, le 3 avril 2019, la Commission européenne a publié une communication sur l'État de droit qui renvoie à plusieurs reprises aux travaux du Conseil de l'Europe et ouvre la voie à ce dernier pour qu'il avance des propositions concrètes visant à renforcer la boîte à outils de l'Union européenne dans le domaine de l'État de droit.

91. Lorsque j'ai rencontré le Président Juncker, je me suis félicité de cette évolution récente qui est aussi conforme à ce qu'il avait proposé dans son rapport en 2006 lorsqu'il indiquait que «l'Union européenne doit s'appuyer sur les évaluations conduites par le Conseil de l'Europe». J'ai aussi mentionné les discussions en cours entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sur la possibilité que cette dernière verse au Conseil de l'Europe une contribution non affectée destinée aux activités de ce dernier relatives à l'État de droit²⁶.

25. Voir [Doc. 14850](#).

26. Voir le rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur «Relever les défis à venir – Renforcer le Conseil de l'Europe».

Cette participation serait tout à fait justifiée, car les institutions de l'Union se servent des travaux réalisés par le Conseil de l'Europe pour apprécier le respect de l'État de droit dans les États membres communs aux deux organisations ainsi que dans ceux qui sont engagés dans le processus d'élargissement ou font partie du Partenariat oriental. Le Président Juncker a dit qu'il appréciait beaucoup la contribution du Conseil de l'Europe dans les initiatives récentes de la Commission européenne visant à examiner les développements liés à l'État de droit dans certains États membres, en particulier de la Commission de Venise, et était prêt à considérer des moyens afin que l'Union européenne soutienne le travail du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'État de droit.

92. Discutant du rôle du Conseil de l'Europe dans l'architecture européenne globale, le Président Juncker a souligné que le Conseil de l'Europe était et devait rester l'endroit où toutes les nations européennes peuvent se rencontrer. Il a aussi pleinement soutenu les propositions que j'ai insérées dans le présent rapport et que j'ai brièvement partagées avec lui en ce qui concerne la nécessité de développer des synergies et de promouvoir une action conjointe des deux organes statutaires et du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe afin d'améliorer la capacité de réaction de l'Organisation en cas de violation, par un État membre, de ses obligations statutaires ou de non-respect des valeurs et des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe.

93. À Bruxelles, j'ai aussi discuté de la nécessité de renforcer le dialogue et la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne avec M^{me} Marja Rislakki, représentante permanente de la Finlande auprès de l'Union européenne. Évoquant le ferme engagement de la Présidence finlandaise du Comité des Ministres de soutenir le Conseil de l'Europe, j'ai exprimé l'espoir que la Finlande le fasse aussi lorsqu'elle présidera le Conseil de l'Union européenne à compter du 1^{er} juillet 2019. M^{me} Rislakki m'a assurée que la Finlande ferait tout son possible pour faire avancer l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme au cas où le Conseil de l'Union européenne serait saisi du dossier pendant sa présidence.

94. Le rapport de la Commission ad hoc du Bureau comprend également les propositions suivantes sur les modalités de renforcement du dialogue entre l'Assemblée et l'Union européenne, dont j'ai aussi inclus une partie dans le projet de résolution:

- a. établir des contacts directs entre l'Assemblée et la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union des parlements de l'Union européenne (COSAC), y compris d'éventuelles réunions de commissions conjointes;
- b. créer un réseau de parlementarisme européen, comprenant l'Assemblée, des parlements nationaux et le Parlement européen afin de coordonner l'action politique, de rationaliser la communication et de faciliter le flux d'informations, de bonnes pratiques, d'idées et de recommandations et, grâce à ce flux, de mieux harmoniser les législations nationales;
- c. organiser des auditions régulières, en commission ou en plénière, avec des responsables de l'Union européenne (Commissaire européen en charge de l'État de droit et des droits de l'homme, Commissaire européen en charge de la justice et des affaires intérieures, chef de l'Agence des droits fondamentaux, etc.);
- d. organiser des échanges fréquents entre les commissions de l'Assemblée et celles du Parlement européen ou favoriser autrement la coopération entre l'Assemblée et le Parlement européen, par exemple à travers la promotion de projets communs;
- e. mettre en place un organe informel conjoint entre l'Assemblée et le Parlement européen afin de débattre des questions d'actualité présentant un intérêt commun, réuni dans une composition variant selon les besoins, ou organiser, conjointement avec le Parlement européen, des conférences interparlementaires sur des thèmes spécifiques d'intérêt commun;
- f. renforcer la coopération dans des missions conjointes d'observation électorale;
- g. envisager l'actualisation de l'accord relatif au renforcement de la coopération entre l'Assemblée et le Parlement européen de 2007, afin de prendre en compte les développements les plus récents intervenus depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

95. Il est clair que la question des relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, y compris le Parlement européen, devrait demeurer l'une des premières priorités de notre Assemblée. Étant donné qu'elle va au-delà de la portée du présent rapport, il serait opportun que la commission des questions politiques et de la démocratie élabore un nouveau rapport sur la coopération générale entre les deux organisations à la suite des élections au Parlement européen qui se tiendront en mai 2019.

6.2. Les relations avec d'autres organisations ou assemblées parlementaires internationales

96. Plusieurs membres de la commission ad hoc du Bureau sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire ont évoqué la nécessité pour l'Assemblée de renforcer ses relations avec d'autres organisations ou institutions internationales et/ou régionales et plus particulièrement avec leurs assemblées parlementaires. Étaient en particulier visées les Nations Unies, l'OCDE, ainsi que l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) et son Assemblée parlementaire. Une délégation a également mentionné la nécessité d'affiner l'interaction avec l'Union Interparlementaire (UIP) et l'Assemblée interparlementaire de la Communauté des États indépendants (AIP-CEI), tandis qu'une autre estimait aussi nécessaire de renforcer la coopération avec l'Assemblée parlementaire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

97. S'agissant de la coopération avec les Nations Unies, et afin d'éviter les répétitions inutiles, je renvoie au rapport que vient d'adopter la commission des questions politiques et de la démocratie sur «Le renforcement de la coopération avec les Nations Unies dans la mise en œuvre du Programme de développement durable 2030»²⁷. Le projet de résolution engage l'Assemblée à examiner régulièrement la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD) et de jouer pleinement son rôle de plateforme d'échange des expériences et bonnes pratiques nationales. En outre, selon les termes du projet de résolution, l'Assemblée devrait renforcer la contribution parlementaire aux Nations Unies, et le dialogue avec elles, en mettant l'accent sur la réalisation des ODD et la complémentarité entre le Conseil de l'Europe et les Nations Unies. Je renvoie également au rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable sur la «Mise en œuvre des Objectifs de développement durable: la nécessaire synergie de tous les acteurs, des parlements aux collectivités locales»²⁸. Ce rapport vise à mobiliser les parlements nationaux et les collectivités territoriales afin de soutenir les ODD. Je soutiens pleinement les propositions faites dans ces rapports.

98. Pour ce qui est de la coopération avec l'OCDE, les débats de l'Assemblée élargie ont été instaurés en 1993 pour permettre la participation de délégations des parlements nationaux des États membres de l'OCDE non membres du Conseil de l'Europe et du Parlement européen. Ces débats se déroulent conformément à des règles spéciales, adoptées par l'Assemblée élargie en 1992 et révisées depuis. À cet égard, des mesures concrètes ont été adoptées récemment sur proposition de la commission des questions politiques et de la démocratie et approuvées par le Bureau de l'Assemblée à l'issue d'une réunion entre l'ancien président de l'Assemblée, M. Nicoletti, et le Secrétaire général de l'OCDE, M. Gurría, et des échanges subséquents entre les secrétariats des deux organisations et d'un échange de lettres entre leurs secrétaires généraux en janvier 2019. Ces mesures, que je salue entièrement, réduisent le nombre de débats de l'Assemblée élargie sur les activités de l'OCDE (qui passerait d'un par an à un tous les deux ans) tout en renforçant dans le même temps l'impact et la visibilité de la coopération entre les deux organisations en créant une relation institutionnelle plus forte et plus efficace, rationalisant les procédures et en faisant une meilleure utilisation des atouts des deux organisations. Ces mesures comprennent entre autres la participation, en tant que partenaire institutionnel, d'une délégation de l'Assemblée aux réunions du Réseau parlementaire mondial de l'OCDE tous les deux ans (durant l'année où il n'y a pas de débat relatif à l'OCDE à l'Assemblée), la portée du rapport de l'Assemblée sur des thèmes précis, qui seront définis par le rapporteur à la suite de contacts avec l'OCDE, plutôt que sur les activités de l'OCDE en général, ainsi que des échanges de vues réguliers entre la commission des questions politiques et des experts de l'OCDE²⁹.

99. En ce qui concerne les relations avec l'AIP-CEI, je rappelle que nos deux assemblées coopèrent sur la base d'un accord signé en 1997. Notre Assemblée participe régulièrement voire coorganise des conférences parlementaires avec cette dernière sur des sujets d'intérêt commun, tels que la lutte contre le terrorisme. Ces activités conjointes nous offrent l'occasion de souligner, périodiquement, notre engagement fort aux valeurs fondamentales que le Conseil de l'Europe est tenu de défendre et qui ne sont pas nécessairement une priorité pour quelques États membres de la CEI.

100. La question du renforcement des relations avec l'OSCE et son Assemblée parlementaire, voire avec l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, qui toutes deux ont des accords de coopération avec notre Assemblée, mérite une réflexion plus approfondie et éventuellement un rapport distinct de la commission des questions politiques et de la démocratie.

27. Doc. 14848.

28. Doc. 14851.

29. Voir pour plus de détails document AS/Pol (2019) 04 sur les «Relations entre l'Assemblée et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)», Note préparée par le Secrétariat, déclassifié le 24 janvier 2019.

101. En général, il serait opportun pour notre Assemblée d'évaluer ses accords de coopération avec différentes assemblées ou organisations parlementaires internationales, afin de les mettre éventuellement à jour et d'assurer leur efficacité.

7. Conclusions

102. Créé il y a 70 ans pour réaliser une union plus étroite entre ses États membres sur la base de valeurs et de principes communs, le Conseil de l'Europe est aujourd'hui confronté à de nombreux défis qui font peser une grave menace sur l'efficacité de ses organes statutaires et de ses mécanismes et instruments et ainsi, à terme, sur les objectifs statutaires de l'Organisation.

103. L'Assemblée parlementaire, en tant que l'un des deux organes statutaires de l'Organisation, a elle-même joué un rôle essentiel dans le renforcement de l'unité dans la diversité en Europe. Le rapport et le projet de résolution, s'appuyant aussi sur les conclusions de la commission ad hoc de son Bureau sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire, rappellent et réaffirment le rôle délibératif important de l'Assemblée, ainsi que son rôle en tant que gardienne des droits humains et de la démocratie en Europe, «moteur politique» de l'Organisation et forum paneuropéen au service du dialogue interparlementaire. Cependant, l'Assemblée n'a pas encore été en mesure d'aider efficacement à surmonter les crises qui menacent actuellement l'Organisation.

104. Ainsi le présent rapport et les projets de résolution et de recommandation proposent des mesures pour relever les défis actuels, promouvoir la sécurité en Europe, rétablir la confiance envers le Conseil de l'Europe et entre les États membres et préserver l'avenir de l'Organisation.

105. En ces temps difficiles pour l'Organisation, le rapport propose que l'Assemblée rationalise, restructure et modernise son propre travail et concentre ses activités sur les questions relevant du but et de la compétence de l'Organisation, qui présentent un intérêt politique et sont susceptibles d'avoir un impact sur le travail de l'Organisation et/ou dans les États membres, au bénéfice des citoyens européens. Renforcer et développer le système conventionnel unique de l'Organisation est considéré comme la priorité principale de l'Assemblée. Des mesures concrètes sont proposées dans le projet de résolution.

106. Il n'est possible d'améliorer l'impact et la visibilité des travaux de l'Assemblée que s'il est donné suite aux décisions qu'elle prend, en particulier par les parlements nationaux ou par leur intermédiaire. À cet égard, le rapport et le projet de résolution propose des mesures concrètes pour améliorer le suivi donné aux résolutions de l'Assemblée.

107. Notant que la commission ad hoc du Bureau a souligné la nécessité de renforcer le dialogue politique entre l'Assemblée et le Comité des Ministres, le rapport et les projets de résolution et de recommandation saluent le fait que, récemment, les contacts et le dialogue avec le Comité des Ministres se soient intensifiés de manière significative à différents niveaux et sous différentes formes et proposent de créer des synergies et d'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.

108. En ce qui concerne la nécessité de renforcer le dialogue politique entre l'Assemblée et l'Union européenne, le rapport et le projet de résolution soulignent que la promotion de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme doit rester au premier plan de ce dialogue, car elle aboutira à un espace juridique commun pour la protection des droits humains sur l'ensemble du continent dans l'intérêt de tous les Européens. Ils mettent en exergue les nouveaux défis dans les relations entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe dans le domaine de l'État de droit et rappellent des nouvelles ou anciennes propositions pour une coopération plus étroite avec le Parlement européen.

109. Enfin, le rapport et le projet de résolution passent brièvement en revue la coopération avec d'autres organisations internationales et/ou régionales, en particulier les Nations Unies et l'OCDE, et proposent une évaluation des accords de coopération de l'Assemblée avec les différentes assemblées ou organisations parlementaires internationales afin de les mettre éventuellement à jour et renforcer leur efficacité.