

Résolution 2277 (2019)¹

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

Assemblée parlementaire

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 soixante-dix 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 qu'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 statuaire, 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 à la suite des 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 membres, 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 que, 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 missions intensives 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

1. Discussion par l'Assemblée le 10 avril 2019 (15^e séance) (voir [Doc. 14863](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Tiny Kox; [Doc. 14867](#), avis de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, rapporteur: M. Mart van de Ven). Texte adopté par l'Assemblée le 10 avril 2019 (15^e séance).

Voir également la [Recommandation 2153 \(2019\)](#).



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, soixante-dix 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 à la suite de 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 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, renforcer 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, soixante-dix 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, dont le 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 que cela aurait pour les citoyens russes; 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 d'affaiblir 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 leur parlement national et à inviter instamment leur gouvernement 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, de restructurer et de moderniser son travail ainsi que de concentrer ses activités sur les questions relevant du but et de la compétence du Conseil de l'Europe, 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 priorisés et révisés, ou s'il conviendrait d'en élaborer de nouveaux, de renforcer ou d'appliquer plus efficacement ceux qui existent ou de suspendre ceux qui sont devenus obsolètes, afin de mieux répondre aux nouvelles situations et défis sociétaux tels 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 des enfants, 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 antilibérales, 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 à 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 et 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 si une suite est donnée 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 de cet électorat sur un certain nombre de questions éthiques.
14. Souhaitant renforcer la cohérence et l'efficacité des décisions et des activités du Conseil de l'Europe, et 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 décide de lancer une réflexion sur les 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 leurs instances.
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 \(2017\)](#) 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 d'étapes concrètes bien définies, telles qu'un dialogue coordonné avec l'État concerné, la mise en place d'une procédure de suivi spéciale renforcée menée par un groupe spécial conjoint, la diffusion d'une déclaration publique et, enfin, la décision de prendre des mesures en vertu des articles 7, 8 ou 9 du Statut; un délai strict devrait être défini pour chaque étape, d'un commun accord entre les trois parties; 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 aussi, s'il y a lieu, d'un soutien technique à l'État concerné;
- 15.4. appelle à une coordination plus intense et plus 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.
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 devrait 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 cette 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 de l'Union européenne 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 «Protéger et renforcer l'État de droit en Europe», 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 de l'Union européenne en matière d'État de droit; ces propositions devraient aussi faire référence au travail de l'Assemblée dans ce domaine, émanant de sa commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (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 importants 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; d'organiser, conjointement avec le Parlement européen, des conférences interparlementaires sur des sujets spécifiques d'intérêt commun; et de 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 2271 \(2019\)](#) 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 2272 \(2019\)](#) «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 autorités locales et régionales 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 un meilleur usage 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.