



Doc. 15024

06 janvier 2020

Procédure complémentaire conjointe entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire en cas de violation grave par un État membre de ses obligations statutaires

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Frank SCHWABE, Allemagne, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Résumé

La commission des questions politiques et de la démocratie se félicite de l'intensification du dialogue et des contacts avec le Comité des Ministres en vue de mettre en place une procédure complémentaire conjointe entre les deux organes statutaires du Conseil de l'Europe en réponse à une violation grave par un État membre de ses obligations statutaires. Elle réitère qu'une telle procédure à laquelle participeront les deux organes statutaires et le/la Secrétaire Général·e du Conseil de l'Europe renforcera la capacité de l'Organisation à réagir plus efficacement dans de telles situations et renforcera l'impact de toute mesure à prendre à la fois vis-à-vis de l'État membre concerné et de l'Organisation dans son ensemble.

À la lumière des décisions précédentes de l'Assemblée et du Comité des Ministres, des discussions qui ont eu lieu au sein des deux organes statutaires et entre ceux-ci, à différents niveaux et sous différentes formes, avec la participation de l'ancien Secrétaire Général et de la Secrétaire Générale actuelle de l'Organisation, le rapport détaille les principes fondamentaux qui devraient régir cette procédure complémentaire en insistant sur son caractère crédible, prévisible, réactif et réversible. Il définit ensuite le processus, étape par étape, qui pourrait à terme conduire à une décision du Comité des Ministres, après consultation préalable de l'Assemblée, d'agir au titre de l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe.

1. Renvoi en commission: [Doc. 15007](#), renvoi 4478 du 29 novembre 2019.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs par M. Frank Schwabe, rapporteur	7
1. Origine de la procédure et portée du présent rapport	7
2. Principes fondamentaux	9
3. Les étapes de la procédure complémentaire conjointe	10
3.1. La procédure est engagée	10
3.2. Première étape: une mission conjointe de haut niveau dans l'État membre concerné	13
3.3. Deuxième étape: adoption et mise en œuvre de la feuille de route conjointe	14
3.4. Troisième et dernière étape: éventuelle décision de suspendre un État membre de son droit de représentation au Comité des Ministres et/ou à l'Assemblée parlementaire, ou d'inviter un État membre à se retirer	15
4. Conclusions	15

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire se félicite de l'intensification du dialogue et des contacts avec le Comité des Ministres en vue de mettre en place une procédure complémentaire conjointe entre les deux organes statutaires du Conseil de l'Europe en réponse à une violation grave par un État membre de ses obligations statutaires. Elle réitère qu'une procédure à laquelle participeront les deux organes statutaires et le/la Secrétaire Général·e du Conseil de l'Europe renforcera la capacité de l'Organisation à réagir plus efficacement dans les situations où un État membre manque à ses obligations statutaires et renforcera l'impact de toute mesure à prendre à la fois vis-à-vis de l'État membre concerné et de l'Organisation dans son ensemble.
2. L'Assemblée se réfère à cet égard à sa proposition initiale visant à mettre en place une procédure de réaction conjointe, en complément des procédures existantes, figurant dans la [Résolution 2277 \(2019\)](#) et la [Recommandation 2153 \(2019\)](#) «Rôle et mission de l'Assemblée parlementaire: principaux défis pour l'avenir», adoptées en avril 2019, et la suite positive réservée à ces textes dans la [Décision](#) «Une responsabilité partagée pour la sécurité démocratique en Europe – Garantir le respect des droits et obligations, principes, normes et valeurs» adoptée par le Comité des Ministres à sa 129^{ème} Session (CM/Del/Dec(2019)129/2, Helsinki, 17 mai 2019). Elle rappelle en outre sa [Résolution 2287 \(2019\)](#) «Renforcer le processus décisionnel de l'Assemblée parlementaire concernant les pouvoirs et le vote», adoptée le 24 juin 2019, dans laquelle elle se déclarait fermement résolue à rendre cette proposition opérationnelle dans les meilleurs délais.
3. L'Assemblée prend note de la transmission, le 25 novembre 2019, par M^{me} Amélie de Montchalin, Secrétaire d'État française chargée des Affaires européennes, à M^{me} Liliane Maury Pasquier, Présidente de l'Assemblée, d'un projet de décision des Délégués des Ministres pour l'application des articles 3 et 8 du Statut du Conseil de l'Europe «qui recueille un très large soutien au sein du Comité des Ministres et pourrait servir de base à un accord avec l'Assemblée parlementaire». Se référant aux travaux intensifs du Comité des Ministres «pour définir les principes et les modalités pratiques de la procédure complémentaire de réaction conjointe» et au «dialogue étroit avec l'Assemblée parlementaire», la Secrétaire d'État française rappelle que «l'objectif est que nous soyons collectivement plus forts et plus efficaces pour assurer que chacun des États membres respecte pleinement les engagements et les devoirs qui sont les siens».
4. À la lumière des décisions susmentionnées de l'Assemblée et du Comité des Ministres, des discussions qui ont eu lieu au sein des deux organes statutaires et entre ceux-ci, à différents niveaux et sous différentes formes, avec la participation de l'ancien Secrétaire Général et de la Secrétaire Générale actuelle de l'Organisation, l'Assemblée décide que la procédure complémentaire conjointe devra être crédible, prévisible, réactive et réversible et régie par les principes fondamentaux suivants:
 - 4.1. l'objectif premier de la procédure complémentaire conjointe est d'amener un État membre, par un dialogue constructif et par la coopération, à respecter les obligations et les principes de l'Organisation et d'éviter d'imposer des sanctions;
 - 4.2. cette procédure, de caractère exceptionnel, vient compléter les règles existantes en s'appuyant sur la [Déclaration du Comité des Ministres de 1994](#) sur le respect des engagements pris par les États membres du Conseil de l'Europe; son application ne nécessitera aucune modification du Statut. Elle n'affectera ni les procédures existantes découlant des mécanismes de contrôle statutaires ou conventionnels, ni la procédure existante de suivi de l'Assemblée;
 - 4.3. l'une des exigences de départ est qu'elle devra s'inscrire dans les limites actuelles du rôle et du mandat de chacun des deux organes statutaires et du/de la Secrétaire Général·e;
 - 4.4. cette procédure ne concernera que les violations les plus graves des valeurs et principes fondamentaux inscrits dans le Statut du Conseil de l'Europe;
 - 4.5. elle peut être engagée par le Comité des Ministres, par l'Assemblée parlementaire ou par le/la Secrétaire Général·e; ces instances y participeront toutes les trois;
 - 4.6. elle comprendra plusieurs étapes concrètes et bien définies, chaque étape devant être assortie d'un délai strict défini d'un commun accord entre les trois parties;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 9 décembre 2019.

4.7. avant de prendre une quelconque décision tout au long du processus, l'une des trois parties consultera les deux autres. L'implication active de l'État membre concerné à toutes les étapes du processus est nécessaire, la procédure ayant pour objectif de revenir, par un dialogue constructif et par la coopération, à une situation dans laquelle l'État membre concerné respecte les obligations et les principes de l'Organisation;

4.8. il est de la responsabilité première de tout État membre ayant manqué aux obligations statutaires de prendre des mesures pour remédier à la situation;

4.9. la procédure pourra en dernier ressort aboutir à la décision de prendre des mesures en vertu de l'article 8 du Statut, une décision dont tous les aspects appartiennent au Comité des Ministres, après consultation préalable de l'Assemblée parlementaire, conformément à la Résolution statutaire (51)30. La procédure ne porte pas atteinte à la mise en œuvre directe par le Comité des Ministres de l'article 8, tel que prévu dans le Statut; elle n'exclut pas non plus la possibilité pour l'Assemblée de demander au Comité des Ministres, par le biais d'une recommandation, d'agir directement au titre de l'article 8 du Statut.

5. L'Assemblée rappelle que la procédure complémentaire conjointe peut être engagée par le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire ou le/la Secrétaire Général·e. En ce qui concerne le déclenchement de la procédure par l'Assemblée:

5.1. une proposition de recommandation en vue d'engager la procédure complémentaire conjointe entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire en réponse à une violation grave par un État membre de ses obligations statutaires devra être présentée dans les deux langues officielles et signée par au moins un cinquième des membres (représentants et suppléants) qui composent l'Assemblée, appartenant à au moins trois groupes politiques et quinze délégations nationales; ceci sera le seul moyen pour l'Assemblée d'engager la procédure complémentaire conjointe;

5.2. dès qu'une proposition d'engager la procédure complémentaire conjointe est déposée, la commission des questions politiques et de la démocratie sera automatiquement saisie pour rapport sur la question. La proposition sera publiée en tant que document officiel dans les vingt-quatre heures ouvrables et immédiatement transmise au/à la président·e de la commission des questions politiques et de la démocratie qui inscrira ce point à l'ordre du jour de la réunion suivante de la commission en vue de la nomination d'un·e rapporteur·e. Le projet de rapport, incluant un avant-projet de recommandation sur la question d'engager ou non la procédure complémentaire conjointe, sera examiné pour adoption à la réunion suivante de la commission;

5.3. le rapport, incluant un projet de recommandation, sera débattu par l'Assemblée lors de la partie de session qui suivra immédiatement son adoption par la commission. Il ne sera pas possible de proposer un débat selon la procédure d'urgence pour engager la procédure complémentaire conjointe;

5.4. afin d'en renforcer la légitimité, la décision de l'Assemblée d'engager la procédure complémentaire conjointe nécessitera une double majorité, c'est-à-dire que la recommandation correspondante devra être adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et par un nombre de suffrages en faveur équivalent au minimum à un tiers du nombre total des membres de l'Assemblée autorisés à voter; si au moins l'une de ces deux conditions n'est pas remplie, le projet de recommandation sera rejeté;

5.5. tenant compte du fait qu'une telle procédure pourrait à terme conduire à une décision d'agir conformément à l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe, et conformément aux principes fondamentaux mentionnés ci-dessus, seules les violations les plus graves des valeurs et principes fondamentaux inscrits dans le Statut du Conseil de l'Europe, à savoir l'article 3 et le préambule du Statut, peuvent justifier la décision de l'Assemblée d'engager la procédure complémentaire conjointe à l'égard d'un État membre.

6. Dès que la procédure aura été engagée par l'une quelconque des parties, le/la Président·e du Comité des Ministres, le/la Président·e de l'Assemblée parlementaire et le/la Secrétaire Général·e se réuniront. Cette réunion sera suivie par une mission conjointe de haut niveau dans l'État membre concerné, dans un délai de

quatre semaines à compter de la décision de l'une des trois parties d'engager la procédure, pour discuter des préoccupations qui ont conduit à engager la procédure et clarifier la situation. Ils/elles rendront ensuite compte des résultats de la mission aux deux organes statutaires. En ce qui concerne le suivi:

- 6.1. le/la Président·e de l'Assemblée présentera au Bureau de l'Assemblée le rapport susmentionné sur les résultats de la mission conjointe. Ce rapport, ainsi que toute proposition du/de la Président·e de l'Assemblée concernant la feuille de route qui sera ensuite élaborée par le/la Secrétaire Général·e du Conseil de l'Europe, sera annexé au rapport d'activité du Bureau et débattu par l'Assemblée dans le cadre du débat et du vote sur le rapport d'activité du Bureau;
 - 6.2. sur la base des résultats de la mission conjointe, s'il est remédié à la situation ou si des progrès positifs significatifs sont réalisés, le Comité des Ministres, après avoir consulté l'Assemblée et le/la Secrétaire Général·e, pourra décider de mettre un terme à la procédure complémentaire conjointe; dans le cas contraire il passera à la deuxième étape de la procédure.
7. Dans les huit semaines suivantes, sur propositions du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire, et après des consultations avec l'État membre concerné, le/la Secrétaire général·e élaborera, en coordonnant les différentes mesures proposées, une feuille de route qui sera soumise aux deux organes statutaires. Plus spécifiquement:
- 7.1. la feuille de route comprendra les actions concrètes, avec des délais stricts, devant être prises par l'État membre concerné et dressera la liste des initiatives et des activités proposées et planifiées par le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et le/la Secrétaire Général·e, telles que les initiatives et activités proposées et planifiées par les différentes commissions de l'Assemblée, par les organes de suivi ou consultatifs de l'Organisation ou par le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme qui permettraient d'amener l'État membre concerné à respecter les obligations et principes de l'Organisation;
 - 7.2. le Bureau de l'Assemblée examinera la feuille de route lors de la réunion qui suivra immédiatement la transmission du texte par le/la Secrétaire Général·e. La proposition du Bureau d'approuver ou de rejeter la feuille de route figurera, avec la feuille de route, dans son rapport d'activité; l'Assemblée aura la possibilité d'approuver ou de rejeter la feuille de route dans le contexte du débat et du vote sur le rapport d'activité du Bureau;
 - 7.3. si elle est approuvée par l'Assemblée, la feuille de route sera examinée et adoptée par le Comité des Ministres; si elle est rejetée, de nouvelles consultations devront avoir lieu pour la réviser.
8. Après l'adoption de la feuille de route, la procédure se poursuivra par la mise en œuvre de cette feuille de route. La mise en œuvre de la feuille de route se déroulera en étroite coopération avec l'État membre concerné et sera coordonnée par le/la Secrétaire Général·e. Plus spécifiquement:
- 8.1. l'objectif sera d'engager avec l'État membre concerné un dialogue constructif et coopératif permettant de remédier à la situation;
 - 8.2. durant la mise en œuvre de la feuille de route, les trois parties pourront convenir de faire des déclarations publiques conjointes;
 - 8.3. un dialogue régulier se déroulera avec l'État membre concerné, ainsi qu'entre le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et le/la Secrétaire Général·e dans un format à définir dans la feuille de route, y compris le Comité mixte;
 - 8.4. l'Assemblée évaluera régulièrement la mise en œuvre de la feuille de route dans le cadre de son débat sur le rapport d'activité du Bureau;
 - 8.5. s'il est remédié à la situation ou si des progrès positifs significatifs sont réalisés, le Comité des Ministres, après consultation de l'Assemblée parlementaire et du/de la Secrétaire Général·e, pourra décider de mettre un terme à la procédure dans les meilleurs délais;
 - 8.6. la mise en œuvre de la feuille de route devra intervenir dans les neuf mois suivant son adoption par le Comité des Ministres.
9. Si, après des consultations avec l'Assemblée parlementaire et le/la Secrétaire Général·e, le Comité des Ministres conclut à l'absence d'amélioration de la situation et que la violation grave de l'article 3 par l'État membre concerné persiste, il passera à la dernière phase de la procédure. Plus spécifiquement:
- 9.1. une décision du Comité des Ministres fondée sur l'article 8 du Statut suivra;

9.2. la consultation préalable de l'Assemblée, conformément à la Résolution statutaire (51)30, nécessitera l'élaboration d'un rapport et un débat de l'Assemblée en vue de présenter, au Comité des Ministres, un avis sur l'application de l'article 8 du Statut;

9.3. dans l'hypothèse où l'État membre concerné remédierait finalement à la situation pour qu'elle soit en conformité avec le Statut, le Comité des Ministres pourra, après des consultations avec l'Assemblée parlementaire et le/la Secrétaire Général·e, revenir sur sa décision prise en vertu de l'article 8. En cas d'exclusion, l'État membre concerné devra refaire une demande d'adhésion.

10. Tout changement nécessaire à la mise en œuvre de la présente résolution sera introduit dans le Règlement de l'Assemblée par une résolution ultérieure qui sera adoptée sur la base d'un rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles. La procédure complémentaire conjointe entrera en vigueur à la suite de l'adoption de cette résolution et d'une décision du Comité des Ministres allant dans le même sens.

B. Exposé des motifs par M. Frank Schwabe, rapporteur

1. Origine de la procédure et portée du présent rapport

1. La proposition de mettre en place une procédure complémentaire de réaction conjointe entre les deux organes statutaires en réponse à une violation grave par un État membre de ses obligations statutaires a été évoquée lors de la présidence finlandaise du Comité des Ministres (novembre 2018 – mai 2019) et a été approuvée par l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres en avril et mai 2019 respectivement. L'idée principale de cette initiative est qu'une action conjointe des deux organes statutaires et du/de la Secrétaire Général·e de l'Organisation renforcera non seulement la légitimité et la crédibilité de leur action, mais également l'impact et la pertinence de toute mesure à prendre, à la fois vis-à-vis de l'État membre concerné et du Conseil de l'Europe dans son ensemble, sans préjudice des compétences et responsabilités distinctes de chaque organe.

2. Plus précisément, l'Assemblée, lors de l'adoption de la [Résolution 2277 \(2019\)](#) et de la [Recommandation 2153 \(2019\)](#) «Rôle et mission de l'Assemblée parlementaire: principaux défis pour l'avenir», le 10 avril 2019, a noté «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».

3. Ainsi, l'Assemblée, se félicitant de l'intensification du dialogue et des contacts avec le Comité des Ministres, à différents niveaux et sous différentes formes, a proposé au Comité des Ministres «de mettre en place [lorsqu'un État membre manque à ses obligations statutaires ou ne respecte pas les valeurs et principes fondamentaux défendus par le Conseil de l'Europe], 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.» Les textes de l'Assemblée développent plus en détail le processus proposé, étape par étape, dans des délais stricts.

4. Un mois plus tard, les ministres, réunis le 17 mai 2019 à Helsinki, ont, dans leur [Décision](#) sur «Une responsabilité partagée de la sécurité démocratique en Europe – Garantir le respect des droits et obligations, des principes, des normes et des valeurs», souligné la même urgence que celle exprimée par l'Assemblée et, s'appuyant sur leur [Déclaration sur le respect des engagements pris par les États membres du Conseil de l'Europe](#) de 1994, ont chargé leurs Délégués «de développer – en coopération avec l'Assemblée parlementaire – une procédure complémentaire clairement définie, 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».

5. Les ministres, prenant en considération la [Recommandation 2153 \(2019\)](#) de l'Assemblée, «[avaient de plus convenu] qu'une telle réponse coordonnée, faite dans un esprit constructif, encourageant les États membres, par le dialogue et la coopération, à prendre toute mesure appropriée pour être en conformité avec les principes du Statut, devra comprendre un certain nombre d'étapes concrètes bien définies, comportant pour chacune d'entre elles un délai strict défini d'un commun accord entre les trois parties, et pourra aboutir en dernier ressort à la décision de prendre des mesures en vertu des articles 8 ou 9 du Statut, laquelle décision appartient au Comité des Ministres».

6. Lors de sa partie de session de juin 2019, l'Assemblée s'est félicitée à son tour de l'accueil positif réservé par le Comité des Ministres à son appel en faveur d'un dialogue politique renforcé entre les deux organes statutaires et de son soutien encourageant à la proposition de mettre en place, en complément des procédures existantes, une procédure de réaction conjointe; elle a décidé d'entamer immédiatement le travail sur la mise en place d'un tel mécanisme conjoint, qui devrait être politiquement impartial et efficace, et a exprimé sa ferme volonté de rendre cette proposition opérationnelle dans les meilleurs délais. Elle l'a fait à deux reprises: le 24 juin, en adoptant la [Résolution 2287 \(2019\)](#) «Renforcer le processus décisionnel de l'Assemblée parlementaire concernant les pouvoirs et le vote», par laquelle elle a invité les parlements des États membres du Conseil de l'Europe qui n'étaient pas représentés par une délégation à l'Assemblée, à présenter les pouvoirs de leurs représentants et suppléants; et deux jours plus tard, en adoptant la [Résolution 2292 \(2019\)](#) «Contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la Fédération de Russie», par laquelle elle a ratifié les pouvoirs de la délégation russe dans l'espoir que cette offre sans équivoque de dialogue soit acceptée et aboutisse à des résultats concrets.

7. Entre-temps, les discussions sur la procédure complémentaire conjointe entre les deux organes statutaires se sont poursuivies sous la présidence française, dans le cadre du Comité mixte ou d'échanges de vues informels entre le Comité présidentiel de l'Assemblée et le Bureau du Comité des Ministres avec la

participation de l'ancien Secrétaire Général et de la Secrétaire Générale actuelle. La mise en œuvre de cette procédure a été une priorité de la présidence française, comme l'a également souligné le Président de la République française dans son discours à l'Assemblée le 1er octobre 2019 et dans le cadre du 70^{ème} anniversaire de l'Organisation. Ainsi, les contacts et le dialogue entre les deux organes statutaires ont continué de s'intensifier au cours des six derniers mois. La commission des questions politiques et de la démocratie a également abordé cette question dans le cadre du suivi de la [Résolution 2277 \(2019\)](#) lors de chacune de ses réunions tenues après son adoption.

8. Les secrétariats des deux organes statutaires ont préparé conjointement un document informel (daté du 23 juillet 2019) en vue de définir les modalités pratiques de la procédure complémentaire conjointe. Ce document informel a été soumis aux président·e·s des délégations nationales et au Comité présidentiel le 2 octobre 2019 pour discussion, puis envoyé aux délégations nationales pour observations écrites avant le 25 octobre. Il a également été soumis au Comité mixte et examiné par celui-ci le 3 octobre 2019. Une nouvelle consultation avec les président·e·s des délégations nationales et le Comité présidentiel s'est tenue le 28 novembre 2019 à Strasbourg.

9. Pour leur part, les Délégués des Ministres ont tenu plusieurs réunions informelles, sous la présidence française, afin de discuter les modalités pratiques de la procédure complémentaire conjointe, et un échange de vues informel entre le Bureau du Comité des Ministres, le Comité présidentiel et la Secrétaire Générale de l'Organisation s'est déroulé le 15 novembre 2019 à Berlin.

10. Afin de répondre à la volonté politique d'approuver la procédure complémentaire conjointe d'ici à janvier 2020 et de la rendre opérationnelle dans les meilleurs délais, le Bureau de l'Assemblée, se réunissant le 4 octobre 2019, a envisagé, lors de l'élaboration de l'avant-projet d'ordre du jour de la partie de session de janvier 2020 de l'Assemblée, un éventuel débat sur cette question au cours de cette partie de session.

11. Pour permettre un tel débat, offrant ainsi à tous les membres de l'Assemblée la possibilité de discuter, de manière ouverte et transparente, des modalités de la procédure, une proposition de résolution et/ou de recommandation a été adoptée par la commission des questions politiques et de la démocratie lors de sa réunion du 14 novembre 2019 à Berlin. La commission a décidé d'examiner un projet de rapport sur la nouvelle proposition pour adoption éventuelle lors de sa réunion du 9 décembre 2019 (sous réserve du renvoi de cette proposition à la commission par le Bureau de l'Assemblée) et m'a désigné comme rapporteur. Le Bureau de l'Assemblée a renvoyé la proposition à la commission le 28 novembre 2019 et le lendemain, ce renvoi a été ratifié par la Commission permanente. Un débat sur cette question a été inclus par le Bureau de l'Assemblée au projet d'ordre du jour de la partie de session de janvier 2020 de l'Assemblée.

12. Le 25 novembre 2019, alors que la présidence française s'achevait, M^{me} Amélie de Montchalin, Secrétaire d'État française chargée des Affaires européennes, transmettait à la Présidente de l'Assemblée, M^{me} Liliane Maury Pasquier, un projet de décision des Délégués des Ministres «qui recueille un très large soutien au sein du Comité des Ministres et pourrait servir de base à un accord avec l'Assemblée parlementaire». Se référant aux travaux intensifs du Comité des Ministres «pour définir les principes et les modalités pratiques de la procédure complémentaire de réaction conjointe» et au «dialogue étroit avec l'Assemblée parlementaire», la Secrétaire d'État française a rappelé que «l'objectif est que nous soyons collectivement plus forts et plus efficaces pour assurer que chacun des États membres respecte pleinement les engagements et les devoirs qui sont les siens». La Secrétaire d'État française, confirmant que le Comité des Ministres était prêt à poursuivre le dialogue avec l'Assemblée parlementaire en tant que condition préalable essentielle au fonctionnement efficace du Conseil de l'Europe, a demandé à la Présidente de l'Assemblée de transmettre ce projet de décision aux membres de l'Assemblée, y compris moi-même en tant que rapporteur de la commission des questions politiques et de la démocratie³.

13. Étant donné que l'Assemblée et le Comité des Ministres ont déjà pris la décision de principe d'établir une procédure complémentaire de réaction conjointe entre les deux organes statutaires, le présent rapport, y compris le projet de résolution, vise principalement à proposer des modalités pratiques de mise en œuvre de la procédure. Certaines concernent les relations entre les deux organes statutaires et le/la Secrétaire Général·e, d'autres le fonctionnement interne de l'Assemblée. Il est entendu que toute décision politique prise par l'Assemblée lors du débat sur le présent rapport sera traduite dans son Règlement, sur la base d'un rapport séparé qui sera préparé par la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles.

3. Lettre de la Secrétaire d'État française et projet de décision des Délégués des Ministres : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168098f324.

14. Le titre du rapport et de la procédure qu'il vise à réglementer correspond au titre de la procédure telle qu'élaborée par les Délégués des Ministres, avec un ajout: l'adjectif «conjointe», figurant dans la proposition initiale de l'Assemblée dans sa [Résolution 2277 \(2019\)](#) et la [Recommandation 2153 \(2019\)](#) et réitéré par la Secrétaire d'État française chargée des Affaires européennes, dans sa lettre du 25 novembre 2019, constitue un élément essentiel de la procédure proposée qui vise à répondre au besoin de synergie entre les deux organes statutaires.

2. Principes fondamentaux

15. À la suite de discussions informelles au sein des Délégués des Ministres et entre leur Bureau, le Comité présidentiel de l'Assemblée et l'ancien Secrétaire Général et la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe actuelle, un certain nombre de principes fondamentaux ont été énoncés dans le projet de décision des Délégués des Ministres transmis à la Présidente de l'Assemblée par la Secrétaire d'État française chargée des Affaires européennes. À mon avis, ils devraient être complétés par quelques éléments supplémentaires, principalement pour des raisons de clarté ou d'équilibre institutionnel, puis approuvés par l'Assemblée. Plus précisément:

- i. l'objectif premier de la procédure complémentaire conjointe est d'amener un État membre, par un dialogue constructif et par la coopération, à respecter les obligations et les principes de l'Organisation et d'éviter d'imposer des sanctions;
- ii. cette procédure, de caractère exceptionnel, vient compléter les règles existantes en s'appuyant sur la [Déclaration du Comité des Ministres de 1994](#) sur le respect des engagements pris par les États membres du Conseil de l'Europe; son application ne nécessitera aucune modification du Statut. Elle n'affectera ni les procédures existantes découlant des mécanismes de contrôle statutaires ou conventionnels, ni la procédure existante de suivi de l'Assemblée;
- iii. l'une des exigences de départ est qu'elle devra s'inscrire dans les limites actuelles du rôle et du mandat de chacun des deux organes statutaires et du/de la Secrétaire Général-e;
- iv. cette procédure ne concernera que les violations les plus graves des valeurs et principes fondamentaux inscrits dans le Statut du Conseil de l'Europe;
- v. elle peut être engagée par le Comité des Ministres, par l'Assemblée Parlementaire ou par le/la Secrétaire Général-e, ces instances y participeront toutes les trois;
- vi. elle comprendra plusieurs étapes concrètes et bien définies, chaque étape devant être assortie d'un délai strict défini d'un commun accord entre les trois parties;
- vii. avant de prendre une quelconque décision tout au long du processus, l'une des trois parties consultera les deux autres. L'implication active de l'État membre concerné à toutes les étapes du processus est nécessaire, la procédure ayant pour objectif de revenir, par un dialogue constructif et par la coopération, à une situation dans laquelle l'État membre concerné respecte les obligations et les principes de l'Organisation;
- viii. il est de la responsabilité première de tout État membre ayant manqué aux obligations statutaires de prendre des mesures pour remédier à la situation;
- ix. la procédure pourra en dernier ressort aboutir à la décision de prendre des mesures en vertu de l'article 8 du Statut, une décision dont tous les aspects appartiennent au Comité des Ministres, après consultation préalable de l'Assemblée parlementaire, conformément à la Résolution statutaire (51)30⁴. La procédure ne porte pas atteinte à la mise en œuvre directe par le Comité des Ministres de l'article 8, tel que prévu dans le Statut⁵; elle n'exclut pas non plus la possibilité pour l'Assemblée de demander au Comité des Ministres, par le biais d'une recommandation, d'agir directement au titre de l'article 8 du Statut.

4. La Résolution statutaire Res(51)30 adoptée par le Comité des Ministres le 3 mai 1951 stipule que: « Le Comité des Ministres, avant d'inviter un État à devenir membre ou membre associé du Conseil de l'Europe conformément aux dispositions des art. 4 et 5 du Statut, ou d'inviter un membre du Conseil de l'Europe à se retirer, conformément aux dispositions de l'art. 8, consultera d'abord l'Assemblée Consultative, conformément à la pratique actuellement suivie. » Bien que la Res(51)30 n'exige pas explicitement la consultation de l'Assemblée pour la suspension d'un État membre, il est entendu qu'une telle consultation préalable devrait, dans un tel cas, également avoir lieu, car l'Assemblée serait également affectée par la suspension d'un État membre.

16. Il a également été suggéré que la procédure devra présenter les caractéristiques suivantes:
- **Crédibilité:** elle doit constituer un outil utile, applicable en pratique et qui puisse être perçu comme une réponse pertinente et crédible face à la situation de crise que l'on s'efforce de résoudre.
 - **Prévisibilité:** les différentes étapes de la procédure doivent être suffisamment prévisibles et claires afin de permettre au Comité des Ministres, à l'Assemblée parlementaire et au/à la Secrétaire Général·e de suivre des étapes concrètes bien définies, comme le stipule la décision prise lors de la session ministérielle d'Helsinki. Ce point revêt également une importance particulière pour l'État membre concerné et contribuera à l'efficacité de la procédure.
 - **Réactivité:** la procédure doit laisser suffisamment de temps pour mener un dialogue avec l'État membre concerné sur tous les points à traiter, mais il faut aussi pouvoir être à même de réagir rapidement aux événements et éviter de s'enliser dans des discussions interminables ou qui n'aboutissent pas.
 - **Réversibilité:** il conviendra d'élaborer une stratégie de sortie bien définie, laquelle devra aussi prévoir la manière de mettre un terme à la procédure à chaque étape si l'État membre concerné prend les mesures appropriées pour remédier à la situation.

3. Les étapes de la procédure complémentaire conjointe

3.1. La procédure est engagée

17. Ainsi que cela a été décidé dans la [Résolution 2277 \(2019\)](#) et la [Recommandation 2153 \(2019\)](#) de l'Assemblée et dans la décision ministérielle d'Helsinki, et conformément aux principes fondamentaux susmentionnés, la procédure complémentaire conjointe peut être engagée par le Comité des Ministres, par l'Assemblée parlementaire ou par le/la Secrétaire Général·e. Les deux organes statutaires obtiennent ainsi le droit de décider de façon autonome d'engager la procédure.

18. Alors que le/la Secrétaire Général·e peut engager la procédure par une décision motivée, le Comité des Ministres et l'Assemblée doivent suivre des règles et des procédures préétablies, sachant que des majorités appropriées doivent être déterminées pour exclure tout abus et limiter le recours à la procédure aux cas qui rencontrent un réel soutien des membres.

3.1.1. La procédure est engagée par le Comité des Ministres

19. Les Délégués des Ministres semblent être convenus que, pour engager la procédure à l'initiative d'un État membre ou d'un groupe d'États membres, la décision supposera une majorité des deux tiers conformément à l'article 20d du Statut du Conseil de l'Europe.

3.1.2. La procédure est engagée par l'Assemblée

20. Si c'est l'Assemblée qui engage la procédure, le fait que, ce faisant, elle engage le Comité des Ministres et le/la Secrétaire Général·e dans une action conjointe concernant la situation dans un État membre qui peut conduire à entamer une action en vertu de l'article 8 du Statut implique que cela doit être fait avec un degré de rigueur et de légitimité correspondant à l'enjeu. Cette exigence a aussi été confirmée lors des consultations qui ont eu lieu entre les président·e·s des délégations nationales et le Comité présidentiel. Il faut examiner quatre questions à cet égard: Qui peut proposer que l'Assemblée engage une procédure complémentaire conjointe? Quelle commission devra être saisie pour rapport? Selon quelles modalités de vote l'Assemblée peut-elle décider d'engager une procédure complémentaire? Pour quels motifs?

- *Qui peut proposer que l'Assemblée engage une procédure complémentaire conjointe?*

21. Selon moi – et cela semble avoir été confirmé lors des consultations entre les président·e·s des délégations nationales et le Comité présidentiel, il importe d'éviter toute tentative de manipuler le déclenchement d'une procédure complémentaire conjointe pour des motifs politiques.

5. L'article 8 du Statut stipule que : « Tout Membre du Conseil de l'Europe qui enfreint gravement les dispositions de l'article 3 peut être suspendu de son droit de représentation et invité par le Comité des Ministres à se retirer dans les conditions prévues à l'article 7. S'il n'est pas tenu compte de cette invitation, le Comité peut décider que le Membre dont il s'agit a cessé d'appartenir au Conseil à compter d'une date que le Comité fixe lui-même. »

22. C'est pourquoi, je ferai une comparaison avec les articles du Règlement récemment adoptés pour la destitution du/de la Président·e de l'Assemblée qui prévoient le seuil le plus élevé prévu actuellement dans notre Règlement pour la signature d'une proposition (voir article 54.3). Je propose donc que pour engager une procédure complémentaire conjointe entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire en cas de violation grave par un État membre de ses obligations statutaires, il faille que la proposition en ce sens soit signée par un cinquième au moins des membres (représentants et suppléants) qui composent l'Assemblée appartenant au moins à trois groupes politiques et 15 délégations nationales. Si l'on prend en considération le nombre statutaire de membres de l'Assemblée, soit 648 membres (324 représentants et 324 suppléants)⁶, la proposition devrait être signée par 130 membres au moins (qu'ils soient représentants ou suppléants) appartenant au moins à trois groupes politiques et 15 délégations nationales. Si cette exigence est jugée nécessaire pour déposer une proposition de destituer le/la Président·e de l'Assemblée, on ne peut exiger un seuil moins élevé pour entamer une procédure complémentaire conjointe associant l'autre organe statutaire et le/la Secrétaire Général·e au sujet d'un État membre. Ceci devra être le seul moyen par lequel la procédure complémentaire conjointe pourra être engagée par l'Assemblée.

– *Quelle commission devra être saisie pour rapport?*

23. La procédure complémentaire conjointe devra être engagée par une recommandation au Comité des Ministres.

24. Une fois la proposition d'engager la procédure complémentaire conjointe déposée, selon les conditions précitées, une commission devra être saisie pour établir et soumettre un rapport à l'Assemblée, y compris un projet de recommandation pour ou contre le déclenchement de la procédure.

25. À la suite de discussions au sein du Comité présidentiel et avec les président·e·s des délégations nationales, je propose que, par souci de clarté, de transparence et d'égalité, la commission à saisir pour rapport dans ce cas soit désignée une fois pour toute par l'Assemblée et non au cas par cas sur proposition du Bureau, ce qui pourrait changer d'une fois à l'autre. Il s'agit naturellement alors de déterminer quelle commission devrait être prévue pour examiner les propositions d'engager une procédure complémentaire conjointe.

26. Je propose que l'Assemblée confie cette tâche à la commission des questions politiques et de la démocratie pour deux raisons principales: en raison d'une part de sa composition et d'autre part de son mandat. La commission est composée en fait de représentants de l'ensemble des délégations nationales, qui comprennent la majorité et l'opposition, ainsi que de tous les chefs de groupe, qui sont membres d'office. Il lui incombe de faire rapport sur toute situation d'urgence ou crise politique au sein d'États membres du Conseil de l'Europe. Les circonstances autorisant d'engager une procédure complémentaire conjointe envers un État membre sont naturellement proches de ce qui peut être qualifié de «crise» (voir ci-dessous au point iv). C'est aussi cette commission qui est responsable de l'examen des demandes d'adhésion d'États et de l'établissement d'avis de l'Assemblée en réponse au Comité des Ministres, conformément à la Résolution statutaire (51)³⁰. Ce serait donc *mutatis mutandis* la commission la mieux placée pour assurer la liaison avec le Comité des Ministres dans le cadre de la procédure complémentaire conjointe.

27. Je ne peux faire mienne l'idée de ceux qui proposent que la commission prédéterminée pour l'élaboration du rapport pour engager la procédure complémentaire conjointe soit la commission pour le respect des obligations et des engagements souscrits par les États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), que ce soit en raison de sa composition ou de son fonctionnement, qui obéit à des règles spéciales (la commission de suivi est composée de représentants des groupes politiques, ce qui ne garantit pas que l'ensemble des délégations y soient représentées, ses réunions se tiennent à huis clos, les rapports sont élaborés par deux rapporteurs etc.), mais surtout parce que la procédure que le présent rapport envisage est de nature «complémentaire», elle a un caractère «exceptionnel» et elle vise à réunir les deux organes statutaires et le/la Secrétaire Général·e pour «traiter uniquement les violations les plus graves». Cela ne doit donc pas influencer les procédures existantes comme la procédure de suivi menée par l'Assemblée. Il serait déconcertant que la décision d'engager la procédure «complémentaire» soit confiée à la commission qui est compétente pour la procédure de suivi de l'Assemblée, car cela pourrait mettre en danger cette procédure de suivi.

28. Si l'Assemblée décide que la commission des questions politiques et de la démocratie sera automatiquement saisie pour rapport sur toute proposition d'engager une procédure complémentaire conjointe, le Service de la séance, dès qu'une telle proposition aura été déposée et après avoir vérifié qu'elle

6. Il convient de noter que le nombre total de membres de l'Assemblée peut être, à un moment donné, inférieur au nombre statutaire.

est signée par un cinquième des membres (représentants ou suppléants) représentant au moins trois groupes politiques et 15 délégations nationales, la transmettra directement au/à la président·e de cette commission qui devra inscrire ce point à l'ordre du jour de la réunion suivante de la commission pour qu'un·e rapporteur·e soit désigné·e. Il ne sera donc pas nécessaire d'attendre que la proposition soit examinée par le Comité présidentiel, le Bureau et l'Assemblée ou la Commission permanente.

29. Le/la rapporteur·e devra préparer un projet de rapport, y compris un avant-projet de recommandation sur la question d'engager ou non la procédure complémentaire conjointe, pour la réunion de la commission des questions politiques et de la démocratie suivant sa désignation. Une fois le rapport adopté par la commission, l'Assemblée devra en débattre lors de la partie de session suivante. Si l'Assemblée fixe ces règles, l'examen de la question de savoir s'il convient de proposer à l'Assemblée d'engager une procédure complémentaire conjointe ne devrait pas durer inutilement longtemps. Bien entendu, les décisions susmentionnées, si elles sont prises, devront être traduites dans le Règlement de l'Assemblée.

– *Selon quelles modalités de vote l'Assemblée peut-elle décider d'engager une procédure complémentaire?*

30. Comme indiqué ci-dessus, l'Assemblée décidera d'engager une procédure complémentaire conjointe par voie de recommandation au Comité des Ministres. Comme pour l'adoption de toute recommandation, cette décision nécessitera donc une majorité des deux tiers des suffrages exprimés (voir article 41.a du Règlement).

31. Afin d'assurer un seuil plus élevé pour une décision d'une telle importance politique, tant pour l'État membre concerné que pour l'Organisation dans son ensemble et, comme cela a été dit plus haut, afin de renforcer la légitimité et la crédibilité de cette décision, je propose une double condition de majorité, à savoir: la recommandation en question devra être adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés (total des voix «pour» ou «contre» étant donné que dans le calcul des suffrages exprimés seules les voix «pour» et «contre» comptent), et avec au minimum un tiers du nombre total de membres autorisés à voter (108 votes pour sur un nombre total de 324 membres de l'Assemblée autorisés à voter si on prend en considération le nombre statutaire des membres de l'Assemblée). Cela signifie que la décision d'engager une procédure complémentaire conjointe, avec toutes les conséquences que cela implique pour l'État membre concerné et l'Organisation, ne sera en aucun cas prise avec moins de 108 voix pour. Dans le même temps, si un nombre de membres plus important participent au vote, une majorité des deux tiers nécessitera un plus grand nombre de voix «pour». Par exemple, si 210 membres prennent part au vote (total des voix «pour» ou «contre») 140 membres au moins doivent voter «pour» afin d'engager une procédure complémentaire conjointe.

32. En outre, avec l'ajout de cette condition de double majorité, il n'est pas nécessaire de discuter de la condition de quorum. En fait, l'exigence du quorum fait le jeu de ceux qui ne se présentent pas à l'hémicycle ou qui décident (même au dernier moment) de ne pas participer au vote. Ce que nous voulons obtenir avec la condition de double majorité est, au contraire, d'encourager la participation, l'objectif ultime étant de renforcer la légitimité et la crédibilité de la décision de l'Assemblée sur l'opportunité d'engager une procédure complémentaire conjointe.

– *Pour quels motifs?*

33. Selon le libellé des décisions antérieures de l'Assemblée ([Résolution 2277 \(2019\)](#) et [Recommandation 2153 \(2019\)](#)) et de la Décision ministérielle d'Helsinki, la procédure complémentaire conjointe devra être engagée en réponse à des situations où un État membre «manque à ses obligations statutaires ou ne respecte pas les normes, les valeurs et les principes fondamentaux défendus par le Conseil de l'Europe».

34. Étant donné qu'une telle procédure peut finalement conduire à prendre des mesures au titre de l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe, qui suppose qu'un État membre «enfreint gravement les dispositions de l'article 3» et compte tenu du caractère complémentaire et exceptionnel de la procédure, il a déjà été suggéré dans les «principes fondamentaux» mentionnés ci-dessus que «seules les violations les plus graves des principes et valeurs fondamentaux consacrés par le Statut du Conseil de l'Europe» puissent justifier la décision d'engager la procédure complémentaire conjointe par un des deux organes statutaires ou par le/la Secrétaire Général·e. L'article 8.2 du Règlement de l'Assemblée fait également référence à une «violation grave des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe mentionnés à l'article 3 et dans le préambule du Statut».

35. Avant de décider d'engager une procédure complémentaire conjointe, chacun des organes statutaires ou le/la Secrétaire Général·e, devra évaluer la gravité des violations des principes et valeurs fondamentaux. Je suis contre l'idée d'essayer de fournir une liste détaillée ou exhaustive des violations possibles ou des définitions plus précises. Les majorités nécessaires au déclenchement de la procédure par l'un ou l'autre

organe statutaire, telles que décrites ci-dessus, offrent des garanties suffisantes contre les abus, et les tentatives de surréglementation pourraient en fin de compte rendre impossible le déclenchement de la procédure.

3.2. Première étape: une mission conjointe de haut niveau dans l'État membre concerné

36. Dès que la procédure aura été engagée par l'une quelconque des parties, le/la Président·e du Comité des Ministres, le/la Président·e de l'Assemblée parlementaire et le/la Secrétaire Général·e se réuniront. Cette réunion sera suivie par une mission conjointe de haut niveau dans l'État membre concerné pour discuter des préoccupations qui ont conduit à engager la procédure et clarifier la situation. Ils/elles rendront ensuite compte des résultats de la mission aux deux organes statutaires.

37. Comme indiqué plus haut, il est clair que, conformément à la lettre et à l'esprit des décisions adoptées par l'Assemblée et de la décision ministérielle d'Helsinki, si l'un des deux organes statutaires ou le/la Secrétaire général·e engage la procédure complémentaire conjointe, cette décision engagera automatiquement les deux autres parties dans cette première étape de la procédure complémentaire conjointe, à savoir l'organisation d'une mission conjointe à haut niveau dans l'État membre concerné.

38. Dans le même temps, il est proposé, dans le cadre des «principes fondamentaux» applicables à la procédure complémentaire conjointe (voir ci-dessus), que la procédure soit «réversible» en ce sens qu'il est nécessaire d'élaborer une stratégie de sortie bien définie, qui prévoit également la manière de mettre un terme à la procédure à chaque étape, si l'État membre concerné prend les mesures appropriées pour remédier à la situation.

39. À la suite des discussions entre le Bureau du Comité des Ministres, le Comité présidentiel et le/la Secrétaire Général·e et conformément aux rôles et mandats existants des deux organes statutaires et du/de la Secrétaire Général·e, il est proposé que la décision de mettre fin à la procédure complémentaire conjointe, une fois que la première étape – à savoir la mission conjointe de haut niveau dans l'État membre concerné – aura eu lieu et si l'État membre concerné prend les mesures appropriées pour remédier à la situation, relève du Comité des Ministres qui devra d'abord consulter l'Assemblée et le/la Secrétaire Général·e.

40. Toutefois, dans le projet de décision examiné par les Délégués des Ministres et transmis à la Présidente de l'Assemblée par la Secrétaire d'État française chargée des Affaires européennes, il est prévu que, sur la base des résultats de la mission conjointe de haut niveau, le Comité des Ministres, après avoir consulté l'Assemblée et le/la Secrétaire Général·e, décide, à la majorité des deux tiers prévue à l'article 20d du Statut, «de passer à la deuxième étape de la procédure».

41. Cela pourrait être un malentendu, mais une telle formulation semble ne pas refléter les discussions antérieures entre le Bureau du Comité des Ministres et le Comité présidentiel et ne semble pas conforme au «principe fondamental» susmentionné sur la réversibilité de la procédure car la décision que le Comité des Ministres est appelé à prendre, à la suite de la mission conjointe de haut niveau, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés (et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres, voir article 20d du Statut), ne porte plus sur la clôture de la procédure (la «stratégie de sortie»), mais sur la possibilité de «passer à la seconde étape» de celle-ci. Cela signifie qu'un tiers des représentants des États membres votants plus un (par exemple 16 représentants sur 47 s'il n'y a pas d'abstention) peut bloquer la décision de passer à la deuxième étape et ainsi «mettre un terme» à la procédure complémentaire conjointe. S'il n'appartient pas à l'Assemblée d'exprimer une position sur les majorités par lesquelles le Comité des Ministres prendra ses décisions, c'est le contenu de la décision sur laquelle le Comité des Ministres est appelé à voter qui est ici remis en cause. Je propose donc un libellé dans l'avant-projet de résolution qui, selon moi, reflète mieux l'esprit des décisions antérieures de l'Assemblée ainsi que la décision ministérielle d'Helsinki. La formulation proposée couvre également la situation dans laquelle il n'y a simplement pas de décision du tout du Comité des Ministres.

42. En ce qui concerne la «consultation» par le Comité des Ministres de l'Assemblée à la suite de la mission conjointe de haut niveau, elle peut se faire par le biais du débat et de l'adoption du rapport d'activité du Bureau. Il est notamment proposé qu'à la suite de cette mission dans l'État membre concerné, le/la Président·e de l'Assemblée rendra compte au Bureau des résultats de la mission. Sur la base du rapport du/de la Président·e, le Bureau décidera de l'avis à donner au Comité des Ministres sur la possibilité de mettre un terme à la procédure si l'État prend les mesures appropriées pour remédier à la situation, ou en l'absence de tout progrès positif significatif de passer à la deuxième étape de la procédure, c'est-à-dire l'élaboration et l'adoption d'une feuille de route conjointe concernant l'État concerné.

43. Dans cette dernière hypothèse, le rapport du/de la Président·e de l'Assemblée au Bureau sur les résultats de la mission conjointe pourra également contenir des propositions pour la feuille de route qui sera ensuite élaborée par le/la Secrétaire Général·e.

44. Le rapport du/de la Président·e sur les résultats de la mission conjointe, y compris toute proposition pour la feuille de route, sera annexé au rapport d'activité du Bureau et l'Assemblée et débattu par l'Assemblée lors du débat et du vote sur le rapport d'activité du Bureau.

45. Il est proposé que la mission conjointe de haut niveau dans l'État membre concerné soit achevée dans les quatre semaines suivant la décision de l'une des trois parties d'engager la procédure.

3.3. Deuxième étape: adoption et mise en œuvre de la feuille de route conjointe

3.3.1. Adoption de la feuille de route

46. Sur proposition du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire, et après des consultations avec l'État membre concerné, le/la Secrétaire Général·e élaborera une feuille de route coordonnant les différentes mesures proposées qu'il/elle soumettra aux deux organes statutaires. La feuille de route comprendra les actions concrètes, avec des délais stricts, devant être prises par l'État membre concerné, et elle dressera la liste des initiatives et activités proposées et planifiées respectivement par le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et le/la Secrétaire Général·e. Les initiatives et activités proposées et planifiées par les différentes commissions de l'Assemblée, par les organes de suivi ou consultatifs de l'Organisation ou par le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme – qui permettraient d'amener l'État membre concerné à respecter les obligations et principes de l'Organisation – pourraient être intégrées à la feuille de route.

47. Suite à la transmission de la feuille de route par le/la Secrétaire Général·e, l'Assemblée parlementaire et, enfin, le Comité des Ministres l'examineront et l'adopteront, conformément à leurs règles de procédure respectives.

48. L'examen et l'approbation de la feuille de route par l'Assemblée pourront avoir lieu par le biais du débat et de l'adoption du rapport d'activité de son Bureau. Le/la Secrétaire Général·e présentera la feuille de route au Bureau de l'Assemblée, dès qu'elle sera élaborée, et demandera son approbation. Il est entendu que ce n'est pas au Bureau de modifier la feuille de route mais de proposer à l'Assemblée de l'approuver ou de la rejeter. Sa proposition sera incluse, avec la feuille de route, dans son rapport d'activité et l'Assemblée aura la possibilité de l'approuver ou de la rejeter lors de l'adoption du rapport d'activité de son Bureau.

49. Si elle est approuvée par l'Assemblée, la feuille de route sera examinée et adoptée par le Comité des Ministres. En cas de rejet, de nouvelles consultations devront avoir lieu pour la réviser.

50. Il est proposé que la feuille de route soit préparée et soumise au Bureau de l'Assemblée par le/la Secrétaire Général·e dans les huit semaines suivant le début de la deuxième étape de la procédure. Le Bureau de l'Assemblée devra examiner la feuille de route lors de sa réunion suivant la transmission du texte par le/la Secrétaire Général·e.

3.3.2. Mise en œuvre de la feuille de route

51. Après l'adoption de la feuille de route, la procédure se poursuivra avec sa mise en œuvre. Celle-ci se fera en étroite coopération avec l'État membre concerné et le/la Secrétaire Général·e en assurera la coordination.

52. L'objectif est d'engager l'État membre concerné dans un dialogue constructif et coopératif permettant de remédier à la situation.

53. Durant la mise en œuvre de la feuille de route, les trois parties pourront convenir de faire des déclarations publiques conjointes.

54. Un dialogue régulier aura lieu avec l'État membre concerné, ainsi qu'entre le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et le/la Secrétaire Général·e dans un format à définir dans la feuille de route, y compris le Comité mixte.

55. Dans le projet de décision examiné par les Délégués des Ministres et transmis à l'Assemblée, il est prévu que «s'il est remédié à la situation ou si des progrès réels sont faits, le Comité des Ministres peut décider, à la majorité des deux tiers prévue à l'article 20d, de suspendre ou de clore la procédure dans les

meilleurs délais.» Si la décision de «sortie» incombe à juste titre au Comité des Ministres, elle devrait être prise «après des consultations avec l'Assemblée parlementaire et le/la Secrétaire Général·e». Je suggère également de remplacer les mots «progrès réels» par les mots «progrès positifs significatifs». De plus, la décision à prendre porte sur la question de mettre un terme ou non à la procédure et non pas de la suspendre.

56. L'Assemblée pourra régulièrement évaluer la mise en œuvre de la feuille de route via le débat sur le rapport d'activité de son Bureau.

57. Bien que les détails soient convenus dans la feuille de route, il est proposé de prévoir la mise en œuvre de la feuille de route dans un délai total de neuf mois suivant son adoption par le Comité des Ministres.

3.4. Troisième et dernière étape: éventuelle décision de suspendre un État membre de son droit de représentation au Comité des Ministres et/ou à l'Assemblée parlementaire, ou d'inviter un État membre à se retirer

58. Si, après des consultations avec l'Assemblée parlementaire et le/la Secrétaire Général·e, le Comité des Ministres adopte une décision à la majorité des deux tiers prévue à l'article 20d, concluant à l'absence d'amélioration de la situation, et que la violation grave de l'article 3 par l'État membre persiste, il passera à la troisième et dernière phase de la procédure.

59. Une décision du Comité des Ministres fondée sur l'article 8 du Statut suivra. La consultation préalable de l'Assemblée, prévue dans la Résolution statutaire (51)³⁰, nécessitera l'élaboration d'un rapport et un débat à l'Assemblée en vue de fournir au Comité des Ministres un avis sur l'application de l'article 8 du Statut⁷.

60. Dans l'hypothèse où l'État membre concerné remédie finalement à la situation pour qu'elle soit en conformité avec le Statut, le Comité des Ministres pourra, après des consultations avec l'Assemblée parlementaire et le/la Secrétaire Général·e, revenir sur sa décision prise en vertu de l'article 8. En cas d'exclusion, l'État membre concerné devra refaire une demande d'adhésion.

4. Conclusions

61. La procédure complémentaire conjointe entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire en cas de violation grave de ses obligations statutaires par un État membre, où le/la Secrétaire Général·e joue également un rôle important, vise à renforcer la crédibilité de l'Organisation et l'impact de toute mesure à prendre envers cet État. Son importance politique a été soulignée par son approbation au niveau ministériel et par l'engagement des présidences finlandaise et française du Comité des Ministres, au plus haut niveau politique, de permettre son approbation d'ici janvier 2020. La Secrétaire Générale élue en juin 2019 a également montré sa volonté d'atteindre cet objectif.

62. Bien que les décisions de principe aient été prises et qu'aucune modification du Statut ne soit nécessaire, la tâche reste particulièrement difficile car les modalités pratiques doivent être arrêtées par les Délégués des Ministres des 47 États membres et par l'Assemblée après discussion au sein de chaque organe statutaire et consultations entre eux.

63. Le présent rapport vise à offrir une base de discussion ouverte et transparente d'abord au sein de la commission des questions politiques et de la démocratie, puis de l'Assemblée, en tenant compte des modalités telles qu'elles ont été examinées et largement convenues entre les Délégués des Ministres et entre le Bureau du Comité des Ministres, le Comité présidentiel et le/la Secrétaire Général·e. Sur quelques points, il suggère des changements ou des améliorations et invite les Délégués des Ministres à prendre ces suggestions en considération, en vue de parvenir à un accord entre les deux organes statutaires.

64. L'ensemble des modifications nécessaires au Règlement de l'Assemblée pour mettre en œuvre les décisions que l'Assemblée prendra sur la base du présent rapport seront introduites, dans une résolution ultérieure, sur la base d'un rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles. La procédure complémentaire conjointe entrera en vigueur après l'adoption par l'Assemblée de cette dernière résolution, espérons-le lors de la partie de session d'avril 2020, et l'adoption par le Comité des Ministres d'une décision allant dans le même sens. Le message politique sera cependant déjà donné lors du débat sur le présent rapport en janvier 2020.

7. Voir également le principe fondamental ix et les notes de bas de page 3 et 4.