

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVIII LEGISLATURA —————

**Doc. XII-bis**  
**n. 180**

## **ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA**

Risoluzione n. 2319

—————

Procedura complementare congiunta tra il Comitato dei Ministri  
e Assemblea Parlamentare in risposta ad una grave violazione  
degli obblighi statutari da parte di uno Stato membro

—————  
Trasmessa il 5 febbraio 2020  
—————

# PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

## RESOLUTION 2319 (2020) <sup>(1)</sup>

Provisional version

Complementary joint procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. The Parliamentary Assembly welcomes the intensification of dialogue and contacts with the Committee of Ministers with a view to setting up a complementary joint procedure between the two statutory organs of the Council of Europe in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations. It reiterates that such a procedure, in which the two statutory organs and the Secretary General of the Council of Europe participate, will strengthen the Organisation's ability to react more effectively in situations where a member State violates its statutory obligations and will enhance the impact of any measures to be taken both regarding the member State concerned and the Organisation as a whole.

2. The Assembly refers in this respect to its initial proposal to set up a joint

response procedure, in addition to existing procedures, included in Resolution 2277 (2019) and Recommendation 2153 (2019) « Role and mission of the Parliamentary Assembly: main challenges for the future », adopted in April 2019, and the positive follow-up given in the Decision on « A shared responsibility for democratic security in Europe – Ensuring respect for rights and obligations, principles, standards and values », adopted by the Committee of Ministers at its 129<sup>th</sup> Session (CM/Del/Dec(2019)129/2, Helsinki, 17 May 2019). It further recalls its Resolution 2287 (2019) « Strengthening the decision-making process of the Parliamentary Assembly concerning credentials and voting », adopted on 24 June 2019, in which it expressed its firm commitment to making this proposal operational as soon as possible.

3. The Assembly takes note that, on 25 November 2019, Ms Amélie de Montchalin, French Secretary of State for European Affairs, transmitted to Ms Liliane Maury Pasquier, President of the Assembly, a draft decision by the Ministers' Deputies for the application of Articles 3 and 8 of the Statute of the Council

(1) *Assembly debate* on 29 January 2020 (6th Sitting) (see Doc. 15024, report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr Frank Schwabe). *Text adopted by the Assembly* on 29 January 2020 (6th Sitting).

of Europe « which enjoys a very broad support within the Committee of Ministers and could serve as a basis for an agreement with the Parliamentary Assembly ». Referring to the Committee of Ministers extensive work « to define the principles and practical arrangements for the complementary joint reaction procedure » and « the close dialogue with the Parliamentary Assembly », the French Secretary of State underlined that « the objective is for us, working together, to be stronger and more effective in ensuring that all member States fully honour their commitments and duties ».

4. In light of the above-mentioned decisions by the Assembly and the Committee of Ministers, discussions in and between the two statutory organs, at various levels and in various forms, with the participation of the former and current Secretary General of the Organisation, the Assembly resolves that the complementary joint procedure should be credible, predictable, reactive and reversible and governed by the following basic principles:

4.1. the primary aim of the complementary joint procedure is to bring a member State, through constructive dialogue and co-operation, into compliance with the obligations and principles of the Organisation, and avoid imposing sanctions;

4.2. this procedure, of an exceptional nature, is complementary to existing rules and regulations, building upon the 1994 Committee of Ministers Declaration on compliance with commitments accepted by member States of the Council of Europe, and its implementation will not require any changes to the Statute. It will not affect existing procedures arising from statutory or conventional control mechanisms, neither will it affect the Assembly's existing monitoring procedure;

4.3. an underlying requirement is the conformity with existing roles and mandates of the two statutory organs, as well as of the Secretary General;

4.4. the procedure will address only the most serious violations of fundamental

principles and values enshrined in the Statute of the Council of Europe;

4.5. the procedure can be initiated by either the Committee of Ministers, the Parliamentary Assembly or the Secretary General, and all three parties will participate in it;

4.6. the procedure will include a number of concrete and well-defined steps, with a strict time frame fixed for each step by common agreement of the three parties;

4.7. before taking any decision throughout the process, any of the three parties will consult the other two. The active involvement of the member State concerned in all stages of the process is necessary as the aim of the procedure is to return, through constructive dialogue and co-operation, to a situation in which the member State concerned respects the obligations and principles of the Organisation;

4.8. it is a primary responsibility of any member State having violated the statutory obligations to take steps towards resolving the situation;

4.9. the procedure may ultimately lead to a decision to act under Article 8 of the Statute, which in all aspects lies with the Committee of Ministers, after prior consultation of the Parliamentary Assembly, in line with Statutory Resolution (51)30. The procedure does not preclude the direct implementation by the Committee of Ministers of Article 8, as provided in the Statute; neither does it preclude the possibility for the Assembly to ask the Committee of Ministers, through a recommendation, to directly act under Article 8 of the Statute.

5. The Assembly reiterates that the complementary joint procedure can be initiated by either the Committee of Ministers, the Parliamentary Assembly or the Secretary General. As regards initiation by the Assembly:

5.1. a motion for recommendation to initiate the complementary joint procedure

between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations will be presented in both official languages and signed by at least one-fifth of the component members (representatives and substitutes) of the Assembly, belonging to at least three political groups and fifteen national delegations; this will be the only means through which the complementary joint procedure can be initiated by the Assembly;

5.2. as soon as a motion to initiate the complementary joint procedure is tabled, the Committee on Political Affairs and Democracy will be automatically seized for report on this matter. The motion will be published as an official document within twenty-four working hours and immediately forwarded to the chair person of the Committee on Political Affairs and Democracy who will place the item on the agenda of the following meeting of the committee for the appointment of a rapporteur. The draft report, including a preliminary draft recommendation on whether or not to initiate the complementary joint procedure, will be considered for adoption at the following committee meeting;

5.3. the report, including a draft recommendation, will be debated by the Assembly at the part session which immediately follows its adoption by the committee. It will not be possible to propose a debate under urgent procedure for the initiation of the complementary joint procedure;

5.4. with a view to strengthening its legitimacy, the decision by the Assembly to initiate the complementary joint procedure will require a double majority, namely the relevant recommendation will have to be adopted by a majority of two thirds of the votes cast and a number of votes in favour equivalent to at least one third of the total number of members of the Assembly authorised to vote; if at least one of these two conditions is not met, the draft recommendation will be rejected;

5.5. taking into account that such procedure may ultimately lead to a decision to act under Article 8 of the Statute of the Council of Europe and in line with the above-mentioned basic principles, only the most serious violations of fundamental principles and values enshrined in the Statute of the Council of Europe, namely Article 3 of, and the Preamble to, the Statute, can justify the decision of the Assembly to initiate the complementary joint procedure with respect to a member State.

6. Immediately after any of the parties has initiated the procedure, a meeting of the Chairperson of the Committee of Ministers, the President of the Parliamentary Assembly and the Secretary General will take place, followed by a joint high-level mission to the member State in question, within four weeks of the decision of any of the three parties to initiate the procedure, in order to discuss the concerns that led to the initiation of the procedure and to seek clarification of the situation. They will thereafter report back on the outcome of the mission to the two statutory organs. As regards the follow-up:

6.1. the President of the Assembly will present to the Bureau of the Assembly the above-mentioned report on the outcome of the joint mission. This report, together with any proposals by the President of the Assembly for the Roadmap to be subsequently developed by the Secretary General of the Council of Europe, will be appended to the Bureau's progress report and debated by the Assembly in the context of the debate and vote on the Bureau's progress report;

6.2. on the basis of the outcome of the joint mission, if the situation were to be remedied, or significant positive progress made, the Committee of Ministers, having consulted the Assembly and the Secretary General, may decide to terminate the complementary joint procedure; in any event, the Committee of Ministers should decide on moving to the second step of the procedure not later than four

weeks after having consulted the Assembly and the Secretary General.

7. Within the following eight weeks, upon proposals by the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly, and after consultations with the member State concerned, the Secretary General will develop and submit to the two statutory organs a Roadmap, co-ordinating the various proposed measures. More specifically:

7.1. the Roadmap will contain concrete actions, with strict time frames, which the member State concerned should take, and it will list initiatives and activities proposed and planned by the Committee of Ministers, the Parliamentary Assembly and the Secretary General, such as initiatives and activities proposed and planned by different Assembly committees, by monitoring or advisory bodies of the Organisation or by the Office of the Human Rights Commissioner that would help bringing the member State concerned into compliance with the obligations and principles of the Organisation;

7.2. the Committee on Political Affairs and Democracy, acting on behalf of the Assembly, will consider for approval the Roadmap at the meeting which immediately follows the submission of the text by the Secretary General;

7.3. if approved by the Assembly, the Roadmap will be examined and adopted by the Committee of Ministers; if rejected, there should be new consultations to revise it.

8. After the adoption of the Roadmap, the procedure will continue with the implementation of the Roadmap. The implementation of the Roadmap will be conducted in close co-operation with the member State concerned and will be co-ordinated by the Secretary General. More specifically:

8.1. the aim will be to engage with the member State concerned in a con-

structive and co-operative dialogue to help remedy the situation;

8.2. in the course of the implementation of the Roadmap, the three parties may agree to make joint public statements;

8.3. regular dialogue will take place with the member State concerned, as well as between the Committee of Ministers, the Parliamentary Assembly and the Secretary General in a format to be defined in the Roadmap, including the Joint Committee;

8.4. the Assembly will regularly assess the implementation of the Roadmap through the debate on its Bureau's progress report. The Bureau will prepare its assessment relying on, inter alia, the expertise of the relevant monitoring and advisory bodies of the Organisation and the Office of the Human Rights Commissioner, as well as Assembly committees, as necessary;

8.5. if the situation were to be remedied, or significant positive progress made, the Committee of Ministers, having consulted the Parliamentary Assembly and the Secretary General, may decide to terminate the procedure without undue delay;

8.6. the implementation of the Roadmap should be foreseen within a total of 9 months of its adoption by the Committee of Ministers.

9. If the Committee of Ministers, after consultations with the Parliamentary Assembly and the Secretary General, concludes that there has been no improvement of the situation, and a serious violation of Article 3 by the member State concerned continues to exist, it will move to the final stage of the procedure. More specifically:

9.1. a decision by the Committee of Ministers based on Article 8 of the Statute will follow;

9.2. the prior consultation of the Assembly, in line with Statutory Resolution (51)30, will require the preparation of a report and an Assembly debate with a view to providing the Committee of Mini-

sters with an Opinion on the application of Article 8 of the Statute;

9.3. should the member State concerned eventually remedy the situation, bringing it into compliance with the Statute, the Committee of Ministers may, after consultations with the Parliamentary Assembly and the Secretary General, revoke its decision under Article 8. In case of exclusion, the State concerned will have to reapply for membership.

10. Any changes required to implement the present resolution will be introduced into its Rules of Procedure through a subsequent resolution to be adopted on the basis of a report by the Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs. The complementary joint procedure will enter into force upon adoption of the latter resolution and a decision by the Committees of Ministers along the same lines.

# ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

## RÉSOLUTION 2319 (2020) <sup>(1)</sup>

Version provisoire

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

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

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<sup>ème</sup> 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 Mme Amélie de Montchalin, Secrétaire d'État française chargée des Affaires européennes, à Mme 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 Co-

(1) *Discussion par l'Assemblée le 29 janvier 2020 (6<sup>e</sup> séance) (voir Doc. 15024, rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Frank Schwabe). Texte adopté par l'Assemblée le 29 janvier 2020 (6<sup>e</sup> séance).*

mité 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 sus mentionnées 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 Générale;

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;

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 Générale. 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;

5.2. 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 tous les cas, le Comité des Ministres décidera de passer à la deuxième étape de la procédure au plus tard dans un délai de quatre semaines après avoir consulté l'Assemblée et le/la Secrétaire Général·e.

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. la commission des questions politiques et de la démocratie, agissant au nom de l'Assemblée, examinera la feuille de route pour approbation lors de la réunion qui suivra immédiatement la transmission du texte par le/la Secrétaire Général·e;

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. Le Bureau préparera son évaluation en s'appuyant, notamment, sur l'expertise des organes de suivi ou consultatifs de l'Organisation et

du Bureau du Commissaire aux droits de l'homme spécialisés en la matière, ainsi que des commissions de l'Assemblée, si nécessaire;

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.

## ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

### RISOLUZIONE 2319 (2020) <sup>(1)</sup>

Procedura complementare congiunta tra Comitato dei Ministri e Assemblea Parlamentare in risposta a una grave violazione degli obblighi statutari da parte di uno Stato membro

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. L'Assemblea Parlamentare accoglie con favore l'intensificazione del dialogo e dei contatti con il Comitato dei Ministri al fine di istituire una procedura complementare congiunta tra i due organi statutari del Consiglio d'Europa in risposta a una grave violazione dei propri obblighi statutari da parte di uno Stato membro. Essa ribadisce che tale procedura, alla quale partecipano i due organi statutari e il Segretario Generale del Consiglio d'Europa, rafforzerà la capacità dell'Organizzazione di reagire in modo più efficace in situazioni nelle quali uno Stato membro violi i propri obblighi statutari e rafforzerà l'impatto delle misure eventualmente adottate sia nei confronti dello Stato membro interessato che dell'Organizzazione nel suo insieme.

2. A questo proposito, l'Assemblea fa riferimento alla propria proposta iniziale di istituire una procedura di risposta congiunta, in aggiunta alle procedure esistenti,

inclusa nella Risoluzione 2277 (2019) e nella Raccomandazione 2153 (2019) dal titolo « Ruolo e missione dell'Assemblea parlamentare: principali sfide per il futuro », adottate nell'aprile 2019, e al seguito positivo dato alla Decisione dal titolo « Una responsabilità condivisa per la sicurezza democratica in Europa - Garantire il rispetto dei diritti e dei doveri, dei principi, delle norme e dei valori », adottata dal Comitato dei Ministri alla propria 129<sup>a</sup> sessione (CM/Del/Dec(2019)129/2, Helsinki, 17 maggio 2019). Essa richiama inoltre la propria Risoluzione 2287 (2019) dal titolo « Rafforzare il processo decisionale dell'Assemblea Parlamentare in materia di credenziali e di voti », adottata il 24 giugno 2019, in cui ha espresso il proprio fermo impegno a rendere operativa questa proposta il più presto possibile.

3. L'Assemblea prende atto del fatto che il 25 novembre 2019 Amélie DE MONTCHALIN, Segretario di Stato francese per gli Affari europei, ha trasmesso a Liliane MAURY PASQUIER, Presidente dell'Assemblea, un progetto di decisione dei Vice Ministri per l'applicazione degli Articoli 3 e 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa « che gode di un sostegno molto ampio in seno al Comitato dei Ministri e potrebbe servire come base per un accordo con l'Assemblea Parlamentare ». Ri-

(1) *Dibattito in Assemblea* del 29 gennaio 2020 (6a seduta) (v. Doc. 15024, relazione della Commissione Affari Politici e Democrazia, relatore: Frank Schwabe). *Testo adottato dall'Assemblea* il 29 gennaio 2020 (6<sup>a</sup> seduta).

ferendosi all'esteso lavoro del Comitato dei Ministri « per definire i principi e gli accordi pratici per la procedura di reazione complementare congiunta » e allo « stretto dialogo con l'Assemblea Parlamentare », il Segretario di Stato francese ha sottolineato che « l'obiettivo è che noi, lavorando insieme, siamo più forti e più efficaci nel garantire che tutti gli Stati membri onorino pienamente i propri impegni e i propri doveri ».

4. Alla luce delle suddette decisioni assunte dall'Assemblea e dal Comitato dei Ministri e delle discussioni all'interno e tra i due organi statutari, a vari livelli e in varie forme, che hanno visto la partecipazione del precedente e dell'attuale Segretario Generale dell'Organizzazione, l'Assemblea delibera che la procedura complementare congiunta debba essere credibile, prevedibile, reattiva e reversibile e disciplinata dai seguenti principi fondamentali:

4.1. l'obiettivo principale della procedura complementare congiunta è quello di condurre uno Stato membro, attraverso un dialogo e una cooperazione costruttivi, al rispetto degli obblighi e dei principi dell'Organizzazione, evitando di imporre sanzioni;

4.2. questa procedura, di natura eccezionale, è complementare alle norme e ai regolamenti esistenti, sulla base della Dichiarazione del Comitato dei Ministri del 1994 sul rispetto degli impegni assunti dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, e la sua attuazione non richiederà alcuna modifica dello Statuto. Essa non inciderà sulle procedure esistenti derivanti dai meccanismi di controllo statutari o convenzionali, né sulla esistente procedura di monitoraggio dell'Assemblea;

4.3. un requisito fondamentale è la conformità con i ruoli e i mandati esistenti dei due organi statutari, nonché del Segretario Generale;

4.4. la procedura riguarderà solo le violazioni più gravi dei principi e dei valori fondamentali sanciti dallo Statuto del Consiglio d'Europa;

4.5. la procedura può essere avviata dal Comitato dei Ministri, dall'Assemblea Parlamentare o dal Segretario Generale, e vi partecipano tutte e tre le parti;

4.6. la procedura comprenderà una serie di fasi concrete e ben definite, con un calendario rigoroso fissato, per ciascuna fase, di comune accordo tra le tre parti;

4.7. prima di adottare qualunque decisione nel corso dell'intero processo, ciascuna delle tre parti consulterà le altre due. Il coinvolgimento attivo dello Stato membro interessato in tutte le fasi del processo è necessario, in quanto l'obiettivo della procedura è quello di ritornare, attraverso un dialogo e una cooperazione costruttivi, a una situazione nella quale lo Stato membro interessato rispetti gli obblighi e i principi dell'Organizzazione;

4.8. è responsabilità primaria di ciascuno Stato membro che abbia violato gli obblighi statutari prendere provvedimenti per risolvere la situazione;

4.9. la procedura può portare, in ultima analisi, alla decisione di agire ai sensi dell'Articolo 8 dello Statuto, che in tutti i suoi aspetti spetta al Comitato dei Ministri, previa consultazione dell'Assemblea Parlamentare, in linea con la Risoluzione Statutaria (51)30. La procedura non preclude l'attuazione diretta da parte del Comitato dei Ministri dell'Articolo 8, come previsto dallo Statuto, né preclude la possibilità che l'Assemblea chieda al Comitato dei Ministri, attraverso una raccomandazione, di agire direttamente ai sensi dell'Articolo 8 dello Statuto.

5. L'Assemblea ribadisce che la procedura complementare congiunta può essere avviata dal Comitato dei Ministri, dall'Assemblea Parlamentare o dal Segretario Generale. Per quanto riguarda l'avvio della procedura da parte dell'Assemblea:

5.1. per l'avvio della procedura complementare congiunta tra il Comitato dei Ministri e l'Assemblea Parlamentare in

risposta a una grave violazione dei propri obblighi statutari da parte di uno Stato membro, dovrà essere presentata una mozione di raccomandazione redatta in entrambe le lingue ufficiali e firmata da almeno un quinto dei membri (titolari e supplenti) dell'Assemblea, appartenenti ad almeno tre gruppi politici e quindici delegazioni nazionali; questo sarà l'unico mezzo attraverso il quale l'Assemblea può avviare la procedura complementare congiunta;

5.2. non appena è presentata una mozione per l'avvio della procedura complementare congiunta, la Commissione Affari Politici e Democrazia è automaticamente tenuta a preparare una relazione sull'argomento. La mozione sarà pubblicata come documento ufficiale entro ventiquattro ore lavorative e immediatamente trasmessa al Presidente della Commissione Affari Politici e Democrazia, che la inserirà nell'ordine del giorno della successiva seduta della Commissione per la nomina di un relatore. Il progetto di relazione, ivi compreso un progetto preliminare di raccomandazione sull'avvio o meno della procedura complementare congiunta, sarà esaminato per l'approvazione nella successiva seduta della Commissione;

5.3. la relazione, ivi incluso un progetto di raccomandazione, sarà discussa dall'Assemblea nella tornata che segue immediatamente la sua approvazione in Commissione. Non sarà possibile proporre un dibattito con procedura d'urgenza per l'avvio della procedura complementare congiunta;

5.4. al fine di rafforzarne la legittimità, la decisione dell'Assemblea di avviare la procedura complementare congiunta richiederà una doppia maggioranza, vale a dire che la relativa raccomandazione dovrà essere approvata con una maggioranza dei due terzi dei voti espressi e un numero di voti favorevoli pari ad almeno un terzo del numero totale dei membri dell'Assemblea autorizzati a votare; se anche solo una di queste due

condizioni non sarà soddisfatta, il progetto di raccomandazione sarà respinto;

5.5. tenuto conto del fatto che tale procedura può portare, in ultima analisi, alla decisione di agire ai sensi dell'Articolo 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa e in linea con i succitati principi fondamentali, solo violazioni gravissime dei principi e dei valori fondamentali sanciti dallo Statuto del Consiglio d'Europa, vale a dire l'Articolo 3 e il Preambolo dello Statuto, possono giustificare la decisione dell'Assemblea di avviare la procedura congiunta complementare nei confronti di uno Stato membro.

6. Subito dopo l'avvio della procedura ad opera di una qualunque delle parti, si tiene una riunione tra il Presidente del Comitato dei Ministri, il Presidente dell'Assemblea Parlamentare e il Segretario Generale, seguita da una missione congiunta di alto livello nello Stato membro in questione, entro quattro settimane dalla decisione di una delle tre parti di avviare la procedura, per discutere delle preoccupazioni che hanno portato all'avvio della procedura e per cercare di chiarire la situazione. Successivamente, l'esito della missione sarà riferito ai due organi statutari. Per quanto riguarda i seguenti:

6.1. il Presidente dell'Assemblea presenterà all'Ufficio di Presidenza (*Bureau*) dell'Assemblea la suddetta relazione sugli esiti della missione congiunta. Tale relazione, unitamente ad eventuali proposte da parte del Presidente dell'Assemblea sulla *Roadmap* (tabella di marcia) che dovrà essere successivamente elaborata dal Segretario Generale del Consiglio d'Europa, sarà allegata alla relazione dell'Ufficio di Presidenza sui progressi compiuti e discussa dall'Assemblea nel contesto del dibattito e della votazione sulla relazione dell'Ufficio di Presidenza sui progressi compiuti;

6.2. sulla base degli esiti della missione congiunta, se la situazione dovesse risolversi o se si dovessero registrare progressi positivi significativi, il Comitato dei

Ministri, previa consultazione dell'Assemblea e del Segretario Generale, può decidere di porre fine alla procedura complementare congiunta; in ogni caso, il Comitato dei Ministri dovrebbe decidere se passare o meno alla seconda fase della procedura entro e non oltre le quattro settimane successive alla propria consultazione dell'Assemblea e del Segretario Generale.

7. Entro le successive otto settimane, su proposta del Comitato dei Ministri e dell'Assemblea Parlamentare e dopo aver consultato lo Stato membro interessato, il Segretario Generale elaborerà e sottoporrà ai due organi statutori una *Roadmap*, coordinando le varie misure proposte. In particolare:

7.1. la *Roadmap* conterrà azioni concrete, con scadenze rigide, che lo Stato membro interessato dovrà intraprendere, ed elencherà le iniziative e le attività proposte e pianificate dal Comitato dei Ministri, dall'Assemblea Parlamentare e dal Segretario Generale, così come le iniziative e le attività proposte e pianificate dalle diverse Commissioni dell'Assemblea, dagli organi di monitoraggio o consultivi dell'Organizzazione o dall'Ufficio del Commissario per i Diritti Umani, che contribuiranno a far sì che lo Stato membro interessato si conformi agli obblighi e ai principi dell'Organizzazione;

7.2. la Commissione Affari Politici e Democrazia, a nome dell'Assemblea, prenderà in esame, per l'eventuale approvazione, la *Roadmap* durante la riunione che segue immediatamente la presentazione del testo da parte del Segretario Generale;

7.3. se è approvata dall'Assemblea, la *Roadmap* sarà esaminata e approvata dal Comitato dei Ministri; se è respinta, occorreranno nuove consultazioni per la sua revisione.

8. Dopo l'approvazione della *Roadmap*, la procedura continuerà con la sua attuazione. L'attuazione della *Roadmap* sarà condotta in stretta collaborazione con lo

Stato membro interessato e sarà coordinata dal Segretario Generale. Più specificamente:

8.1. l'obiettivo sarà quello di impegnarsi con lo Stato membro interessato in un dialogo costruttivo e cooperativo per contribuire a porre rimedio alla situazione;

8.2. nel corso dell'attuazione della *Roadmap*, le tre parti possono concordare di rilasciare dichiarazioni pubbliche congiunte;

8.3. con lo Stato membro interessato sarà avviato un dialogo regolare, così come tra il Comitato dei Ministri, l'Assemblea Parlamentare e il Segretario Generale, in un formato da definire nella *Roadmap*, includendo il Comitato Misto;

8.4. l'Assemblea valuterà regolarmente l'attuazione della *Roadmap* attraverso il dibattito sulla relazione dell'Ufficio di Presidenza sui progressi compiuti. L'Ufficio di Presidenza preparerà la propria valutazione basandosi, tra le altre cose, sulle competenze dei relativi organi di monitoraggio o consultivi dell'Organizzazione o dell'Ufficio del Commissario per i Diritti Umani, nonché delle Commissioni dell'Assemblea, se necessario;

8.5. se la situazione dovesse risolversi o se si dovessero registrare progressi positivi significativi il Comitato dei Ministri, dopo aver consultato l'Assemblea Parlamentare e il Segretario Generale, può decidere di porre fine alla procedura senza indebito ritardo;

8.6. l'attuazione della *Roadmap* dovrebbe essere prevista entro un totale di 9 mesi dalla sua approvazione da parte del Comitato dei Ministri.

9. Qualora, dopo aver consultato l'Assemblea Parlamentare e il Segretario Generale, concluda che non vi è stato alcun miglioramento della situazione e che continua a sussistere una grave violazione dell'Articolo 3 da parte dello Stato mem-

bro interessato, il Comitato dei Ministri passerà alla fase finale della procedura. Più specificamente:

9.1. seguirà una decisione del Comitato dei Ministri sulla base dell'articolo 8 dello Statuto;

9.2. la consultazione preventiva dell'Assemblea, in linea con la Risoluzione Statutaria (51)30, richiederà la preparazione di una relazione e di un dibattito in Assemblea al fine di fornire al Comitato dei Ministri un Parere sull'applicazione dell'articolo 8 dello Statuto;

9.3. qualora lo Stato membro interessato ponga rimedio alla situazione, rendendola conforme allo Statuto, il Comitato

dei Ministri, previa consultazione dell'Assemblea Parlamentare e del Segretario Generale, può revocare la propria decisione ai sensi dell'articolo 8. In caso di esclusione, lo Stato interessato dovrà presentare una nuova domanda di adesione.

10. Eventuali modifiche necessarie per l'attuazione della presente risoluzione saranno introdotte nel Regolamento attraverso una risoluzione successiva, che dovrà essere approvata sulla base di una relazione della Commissione Regolamento, Immunità e Affari Istituzionali. La procedura complementare congiunta entrerà in vigore al momento dell'approvazione di quest'ultima risoluzione e di una decisione del Comitato dei Ministri sulla stessa linea.

