

*Corneliu-Liviu POPESCU**

L'inconventionalité formelle de l'exclusion de la Russie du Conseil de l'Europe

Plan

Aspects liminaires

1. Les sanctions extrastatutaires au sein du Conseil de l'Europe
 - A. Les sanctions conventionnelles
 - B. Les sanctions réglementaires
2. Les sanctions statutaires au sein du Conseil de l'Europe
 - A. Les sanctions pré-exclusion
 - B. L'exclusion d'un État du Conseil de l'Europe
3. Le cas concret de la Russie
 - A. La suspension du droit de représentation
 - B. L'exclusion du Conseil de l'Europe

Conclusions

Aspects liminaires

Le Conseil de l'Europe, en tant qu'organisation internationale intergouvernementale, peut infliger à ses États Membres des sanctions juridiques internationales, suite à la violation par eux des règles juridiques internationales et comme conséquence de leur responsabilité juridique internationale.

Les sanctions les moins graves ont comme base juridique d'autres sources du droit international que le traité constitutif du Conseil de l'Europe - les sanctions extrastatutaires (1), tandis que celui-ci renferme les sanctions les plus sévères - les sanctions statutaires (2). Après l'analyse théorique, nous allons particulariser les solutions pour le cas concret de la Russie (3).

* *Professeur de Droit international, européen et comparé, Université de Bucarest - Faculté de Droit Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne - Collège Juridique d'Études Européennes
Email : liviucp@yahoo.fr
Manuscrits primit la 15 aprilie 2022.*

Les opinions contenues dans le présent article sont exprimées uniquement en nom personnel, en tant que professeur, en vertu de l'indépendance académique, sans engager d'aucune manière aucun État, Gouvernement, organisation ou institution.

1. Les sanctions extrastatutaires au sein du Conseil de l'Europe

Les sanctions juridiques internationales extérieures au traité constitutif de l'organisation figurent soit dans des traités internationaux conclus au sein du Conseil de l'Europe - les sanctions conventionnelles (A), soit dans des actes édictés par les organes internes de cette organisation internationale - les sanctions règlementaires (B).

A. Les sanctions conventionnelles

a. De nombreux traités internationaux ont été conclus au sein du Conseil de l'Europe, par ses États Membres. Il n'est pas surprenant que certains de ces traités consacrent des sanctions juridiques spécifiques. Ces sanctions ont une nature conventionnelle, étant prévues par des traités internationaux, tout en se rappelant que, dans notre analyse, une place spéciale sera réservée *infra* à l'analyse des sanctions conventionnelles incluses dans le traité constitutif du Conseil de l'Europe.

Une particularité des sanctions conventionnelles extrastatutaires réside dans la possibilité d'être infligées à d'autres sujets de droit international que les États Membres du Conseil de l'Europe, à savoir des États tiers et l'Union Européenne. Ainsi, certains traités conclus au sein du Conseil de l'Europe ont vocation d'être ratifiés par d'autres États que les États Membres et/ou par l'Union Européenne. Si un traité de ce type prévoit des sanctions, alors ces sanctions concernent toutes les Parties au traité en question, y compris les Parties (États et/ou l'Union Européenne) qui ne sont pas Membres du Conseil de l'Europe.

b. L'exemple le plus évident est celui de la Convention européenne des droits de l'homme¹ (art. 41 et art. 46 para. 5)².

Dans l'exercice de sa fonction judiciaire, en étant saisie par une requête étatique ou par une requête individuelle, la Cour européenne des Droits de l'Homme peut constater une violation d'un ou de plusieurs droits consacrés par la Convention ou par ses Protocoles additionnels et, le cas échéant, octroyer à la victime une satisfaction équitable.

Il est évidemment question de la responsabilité internationale d'un État Partie à la Convention³ pour la violation des règles conventionnelles, les sanctions étant représentées par le constat de la violation et par l'obligation faite à l'État d'octroyer à la partie lésée la satisfaction équitable indiquée par la Cour.

En outre, en cas de violation par un État Partie, partie dans la procédure, de l'obligation

1 Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Rome, 04.11.1950, STE no 005, avec les amendements ultérieurs.

2 Art. 41 (« Satisfaction équitable ») : « Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. » ; art. 46 (« Force obligatoire et exécution des arrêts ») para. 1er : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties. » et para. 6 : « Si la Cour constate une violation du paragraphe 1, elle renvoie l'affaire au Comité des Ministres afin qu'il examine les mesures à prendre. Si la Cour constate qu'il n'y a pas eu violation du paragraphe 1, elle renvoie l'affaire au Comité des Ministres, qui décide de clore son examen. ».

3 Selon l'art. 59 para. 2, l'Union Européenne peut adhérer à la Convention.

de se conformer aux arrêts définitifs de la Cour, la Cour constate, par un arrêt séparé, la violation de cette obligation, et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe prend les mesures nécessaires. C'est toujours une question de responsabilité internationale, les sanctions étant infligées par la Cour (le constat de la violation) et par le Comité de Ministres.

c. Dans le cadre du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives⁴ (art. 8 para. 1 et art. 9 para. 1)⁵ et de la Charte sociale européenne (révisée)⁶ (art. D)⁷, le mécanisme de contrôle des engagements conventionnels des États consiste *inter alia* dans l'analyse des réclamations collectives alléguant une application non satisfaisante de la Charte, provenant de certaines organisations internationales ou nationales.

Le Comité d'experts indépendants (Comité européen des Droits sociaux) rédige un rapport dans lequel il présente ses conclusions sur le point de savoir si la Partie contractante mise en cause a ou non assuré d'une manière satisfaisante l'application de la disposition de la Charte visée par la réclamation. À son tour, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adopte une recommandation à l'adresse de la Partie contractante mise en cause.

Il s'agit de la responsabilité internationale d'un État Partie à la Charte, la sanction étant représentée par le constat d'une application non satisfaisante de la Charte.

d. Sur le terrain de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants⁸ (art. 10 para. 2)⁹, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, en cas d'un refus d'un État Partie de coopérer dans l'exercice par le Comité du droit de visite des lieux de privation de liberté ou d'améliorer la situation des personnes privées de liberté à la lumière des recommandations du Comité, peut décider de faire une déclaration publique à ce sujet.

4 Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, Strasbourg, 09.11.1995, STE no 158.

5 Art. 8 para. 1er : « Le Comité d'experts indépendants rédige un rapport dans lequel il décrit les mesures qu'il a prises pour examiner la réclamation et présente ses conclusions sur le point de savoir si la Partie contractante mise en cause a ou non assuré d'une manière satisfaisante l'application de la disposition de la Charte visée par la réclamation. » ; art. 9 para. 1er : « Sur la base du rapport du Comité d'experts indépendants, le Comité des Ministres adopte une résolution à la majorité des votants. En cas de constat, par le Comité d'experts indépendants, d'une application non satisfaisante de la Charte, le Comité des Ministres adopte, à la majorité des deux tiers des votants, une recommandation à l'adresse de la Partie contractante mise en cause. Dans les deux cas, seules les Parties contractantes à la Charte peuvent prendre part au vote. ».

6 Charte sociale européenne (révisée), Strasbourg, 03.05.1996, STE no 163.

7 Art. D (« Réclamations collectives ») : « 1. Les dispositions du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives s'appliqueront aux dispositions souscrites en application de la présente Charte pour les États qui ont ratifié ledit Protocole. 2. Tout État qui n'est pas lié par le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives pourra, lors du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation de la présente Charte ou à tout autre moment par la suite, déclarer par notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qu'il accepte le contrôle des obligations souscrites au titre de la présente Charte selon la procédure prévue par ledit Protocole. ».

8 Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, Strasbourg, 26.11.1987, STE no 126, avec les amendements ultérieurs.

9 Art. 10 para. 2 : « Si la Partie ne coopère pas ou refuse d'améliorer la situation à la lumière des recommandations du Comité, celui-ci peut décider, à la majorité des deux tiers de ses membres, après que la Partie aura eu la possibilité de s'expliquer, de faire une déclaration publique à ce sujet. ».

On est en présence de la responsabilité internationale d'un État Partie à la Convention¹⁰ pour le non-respect des engagements prises en vertu de ladite Convention, la sanction étant représentée par le constat public de la violation des obligations conventionnelles.

B. Les sanctions réglementaires

a. Par les actes adoptés par les organes internes du Conseil de l'Europe, des sanctions de type institutionnel, financier ou judiciaire contre les États Membres du Conseil de l'Europe ont été instaurées.

b. Des sanctions de type institutionnel contre les États Membres du Conseil de l'Europe figurent dans le Règlement de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe¹¹ (art. 7 - art. 10)¹² et dans la Résolution de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe 1115

10 En vertu de l'art. 18 para. 2, la Convention est ouverte à l'adhésion des États non Membres du Conseil de l'Europe, sur invitation du Comité des Ministres.

11 Résolution de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe 1202 (1999) - Règlement de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, adoptée le 04.11.1999, avec les amendements ultérieurs.

12 Art. 7 (« Contestation de pouvoirs non encore ratifiés pour des raisons formelles ») : « 7.1. Les pouvoirs peuvent être contestés par au moins dix membres de l'Assemblée présents dans la salle des séances, appartenant à cinq délégations nationales au moins, se fondant sur des raisons formelles basées sur : 7.1.a. une ou plusieurs dispositions applicables du Statut (notamment les articles 25 et 26) ; 7.1.b. les principes énoncés dans l'article 6.2.a. du Règlement selon lesquels les délégations parlementaires nationales doivent être composées de façon à assurer une représentation équitable des partis ou groupes politiques existant dans leurs parlements et comprendre, en tout état de cause, un représentant du sexe sous-représenté désigné en qualité de représentant ; 7.1.c. l'absence de déclaration solennelle, telle qu'indiquée à l'article 6.2.b. La contestation doit être dûment motivée par ses auteurs. 7.2. Les pouvoirs faisant l'objet d'une contestation pour des raisons formelles au début d'une partie de session ou d'une réunion de la Commission permanente sont renvoyés sans débat à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles. Ils peuvent être renvoyés à la commission sur l'égalité et la non-discrimination pour avis en cas de contestation de pouvoirs se rapportant à la représentation des sexes dans la composition de la délégation concernée. La commission fait rapport si possible dans les vingt-quatre heures. Ces délais ne s'appliquent pas à la Commission permanente. Si la commission conclut à la ratification des pouvoirs, elle peut transmettre au Président de l'Assemblée un simple avis dont il donnera lecture en Assemblée plénière ou en Commission permanente, sans que celles-ci en débattent. Si la commission conclut à la non-ratification des pouvoirs ou à leur ratification assortie de la privation ou de la suspension de certains des droits de participation ou de représentation, le rapport de la commission est inscrit à l'ordre du jour pour débat dans les délais prescrits. » ; art. 8 (« Contestation de pouvoirs non encore ratifiés pour des raisons substantielles ») : « 8.1. Les pouvoirs non encore ratifiés d'une délégation nationale dans son ensemble peuvent être contestés pour les raisons substantielles énoncées dans le paragraphe 2 par : 8.1.a. au moins trente membres de l'Assemblée présents dans la salle des séances, appartenant à cinq délégations nationales au moins ; ou par 8.1.b. un rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres (commission de suivi). La contestation doit être dûment motivée par ses auteurs. 8.2. Les raisons substantielles pour lesquelles les pouvoirs peuvent être contestés sont : 8.2.a. une violation grave des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe mentionnés à l'article 3 et dans le préambule du Statut ; ou 8.2.b. le manque de respect persistant des obligations et engagements et le manque de coopération dans le processus de suivi de l'Assemblée. 8.3. Les pouvoirs faisant l'objet d'une contestation pour des raisons substantielles au début d'une partie de session ou d'une réunion de la Commission permanente sont renvoyés sans débat à la commission appropriée pour rapport et à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles pour avis. Ils peuvent être renvoyés, si nécessaire, à d'autres commissions pour avis. La commission saisie au fond fait rapport si possible dans les vingt-quatre heures et l'Assemblée l'examine dans les meilleurs délais. Ces délais ne s'appliquent pas à la Commission permanente. 8.4. Tout rapport de la commission de suivi mettant en question les pouvoirs non encore ratifiés d'une délégation nationale est inscrit à l'ordre du jour d'une partie de session, ou à l'ordre du jour d'une réunion de la Commission permanente, en vue de son examen au plus tard vingt-quatre heures après l'ouverture de la partie de session ou comme

(1997) sur la création d'une commission de l'Assemblée pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)¹³ (art. 13)¹⁴.

Il s'agit de :

- la non ratification des pouvoirs des membres et suppléants d'une délégation nationale à l'Assemblée Parlementaire ;
- la ratification des pouvoirs des membres et suppléants d'une délégation nationale à l'Assemblée Parlementaire, assortie de la privation ou de la suspension de certains des droits de participation ou de représentation ;

l'un des premiers points de l'ordre du jour de la Commission permanente. » ; art. 9 (« Réexamen de pouvoirs déjà ratifiés pour des raisons substantielles ») : « 9.1. L'Assemblée peut réexaminer les pouvoirs ratifiés d'une délégation nationale dans son ensemble au cours de la même session ordinaire : 9.1.a. sur la base d'une proposition de résolution tendant à annuler la ratification pour un ou plusieurs des motifs visés à l'article 8 ; 9.1.b. ou sur la base d'un rapport de la commission de suivi contenant un texte recommandant que ces pouvoirs soient réexaminés. 9.2. La proposition de résolution visant à annuler la ratification doit être déposée par au moins cinquante représentants ou suppléants, appartenant à deux groupes politiques et à cinq délégations nationales au moins, et être diffusée au moins deux semaines avant l'ouverture d'une partie de session ou d'une réunion de la Commission permanente. La liste des signataires ne pourra comprendre plus de membres d'une délégation qu'elle ne détient de sièges à l'Assemblée. La proposition de résolution déposée doit être dûment motivée. Une fois déposée, la proposition ne peut être retirée par ses auteurs et aucune signature ne peut en être retirée ni ajoutée. Elle est renvoyée sans débat à la commission appropriée pour rapport et à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles pour avis. Elle peut être renvoyée, si nécessaire, à d'autres commissions pour avis. La commission fait rapport dans les 24 heures si possible et l'Assemblée l'examine dans les meilleurs délais. Ces délais ne s'appliquent pas à la Commission permanente. 9.3. La commission de suivi peut, dans un rapport prévu à l'ordre du jour de l'Assemblée, ou à l'ordre du jour de la Commission permanente, remettre en question les pouvoirs d'une délégation nationale. Un tel rapport, avant d'être discuté par l'Assemblée ou la Commission permanente, doit être renvoyé pour avis à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles. » ; art. 10 (« Décision de l'Assemblée sur la contestation ou le réexamen de pouvoirs ») : « 10.1. Les rapports soumis à l'Assemblée ou à la Commission permanente conformément aux articles 7, 8.3, 8.4, 9.2. et 9.3. doivent contenir un projet de résolution proposant dans son dispositif l'une des trois alternatives suivantes : 10.1.a. la ratification des pouvoirs, ou la confirmation de la ratification des pouvoirs, 10.1.b. la non-ratification des pouvoirs, ou l'annulation de la ratification des pouvoirs, 10.1.c. la ratification des pouvoirs, ou la confirmation de la ratification des pouvoirs, assortie de la privation ou de la suspension, applicable aux membres de la délégation concernée, de l'exercice de certains des droits de participation ou de représentation aux activités de l'Assemblée et de ses organes. Les membres ne peuvent être privés du droit de vote, du droit de parole ni du droit d'être représenté à l'Assemblée et dans ses organes, et l'exercice de ces droits ne peut être suspendu, dans le contexte d'une contestation ou d'un réexamen des pouvoirs. 10.2. Les dispositions relatives aux amendements (article 34) sont applicables. Tout amendement au dispositif du projet de résolution ne peut proposer que l'une des trois alternatives mentionnées ci-dessus. 10.3. Les membres d'une délégation nationale dont les pouvoirs sont contestés siègent provisoirement avec les mêmes droits que les autres membres de l'Assemblée jusqu'à ce que l'Assemblée ou la Commission permanente agissant au nom de l'Assemblée ait statué. Toutefois, ces membres ne participent à aucun vote lié à la contestation ou au réexamen des pouvoirs qui les concernent. »

13 Résolution de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe 1115 (1997) sur la création d'une commission de l'Assemblée pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), adoptée le 29.01.1997, lors de la 5e séance, avec les amendements ultérieurs.

14 Art. 13 : « L'Assemblée pourra sanctionner le manque de respect persistant des obligations et engagements contractés et le manque de coopération dans le processus de suivi en adoptant une résolution et/ou une recommandation, ou en refusant de ratifier les pouvoirs d'une délégation parlementaire nationale au début de sa session ordinaire suivante, ou en annulant des pouvoirs ratifiés dans le courant de la même session ordinaire, conformément à l'article 6 [maintenant articles 6 à 10] du Règlement. Si l'État membre continue à ne pas respecter ses engagements, l'Assemblée pourra adresser une recommandation au Comité des Ministres, lui demandant d'engager l'action prévue par les articles 8 et 9 du Statut du Conseil de l'Europe. ».

- l'annulation de la ratification des pouvoirs des membres et suppléants d'une délégation nationale à l'Assemblée Parlementaire ;

- la confirmation de la ratification des pouvoirs des membres et suppléants d'une délégation nationale à l'Assemblée Parlementaire, assortie de la privation ou de la suspension, applicable aux membres de la délégation concernée, de l'exercice de certains des droits de participation ou de représentation aux activités de l'Assemblée Parlementaire et de ses organes.

La non ratification ou l'annulation des pouvoirs de représentation d'une délégation nationale en son entier à l'Assemblée Parlementaire ou la privation de la délégation nationale en son entier de certains droits de participation ou représentation ou la suspension de certains de ces droits constituent des sanctions juridiques internationales infligées à un État Membre du Conseil de l'Europe, qui n'est plus représenté (ou qui n'est plus pleinement représenté) au sein de l'Assemblée Parlementaire, en tant qu'organe politique principal du Conseil de l'Europe.

Ces sanctions internationales de type institutionnel sont le résultat de la responsabilité juridique internationale d'un État Membre du Conseil de l'Europe pour la violation d'une obligation juridique internationale figurant :

- dans le traité constitutif du Conseil de l'Europe (les principes fondamentaux de l'organisation ; la désignation des membres de la délégation nationale en dehors du parlement ou sans avoir la nationalité de l'État Membre représenté ou en étant membre en même temps du Comité des Ministres ou en ne respectant pas le nombre de sièges impartis à l'État Membre en question) ;

- dans un des traités adoptés au sein du Conseil de l'Europe (vu que l'Assemblée Parlementaire déroule un processus de suivi du respect par les États Membres de leurs obligations en engagements, y compris ceux figurant dans des divers traités adoptés au sein du Conseil de l'Europe) ;

- dans les actes juridiques internes du Conseil de l'Europe (le fait de ne pas assurer une représentation équitable des partis ou groupes politiques existants dans le parlement, le fait de ne pas inclure un représentant du sexe sous-représenté, l'absence des déclarations des membres de la délégation nationale de respecter les objectifs et les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe, ainsi que le Code de conduite des membres de l'Assemblée Parlementaire).

Nous réservons *infra* la question de la validité juridique de certaines de ces sanctions institutionnelles.

c. D'autres sanctions institutionnelles se retrouvent aussi dans les Règles et procédures du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe¹⁵, à l'art. 3 paras. 10 et 11¹⁶.

15 Résolution du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe 409 (2016) - Règles et procédures du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, adoptée le 21.10.2016, lors de sa 31e session, avec les amendements ultérieurs.

16 Art. 3 (« Mandat et conditions générales pour être membre du Congrès ») para. 10 : « Les membres proposés d'une délégation non conforme à l'article 5.3 de la Charte ne peuvent être présents qu'à la session lors de laquelle leurs pouvoirs sont examinés. Ils ne peuvent pas prendre la parole, ni déposer d'amendement ni voter. Par la suite, ils ne peuvent pas participer aux travaux tant que le problème à l'origine de la non-conformité n'a

Au sein du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux, organe subsidiaire du Conseil de l'Europe, chaque État Membre est représenté par une délégation nationale dans chacune des deux Chambres du Congrès.

Si la délégation nationale ne respecte certaines exigences imposées par la Charte du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe¹⁷ (une représentation équitable selon les critères géographique, politique et des sexes au sein de la délégation nationale) ou si le nombre des sièges vacants au sein d'une délégation nationale dépasse un tiers, donc en cas de violation, par un État Membre du Conseil de l'Europe, de ses obligations découlant des règles internes du Conseil de l'Europe, alors les membres de la délégation nationale ne peuvent pas participer aux travaux, ne peuvent pas prendre la parole et ne peuvent pas voter. Il s'agit donc d'une sanction juridique internationale, l'État Membre ne pouvant pas ainsi être représenté au sein du Congrès.

d. En vertu des art. 38 et 39 du traité constitutif du Conseil de l'Europe, les États Membres ont l'obligation de contribuer au financement de l'organisation, en payant leurs contributions annuelles.

En cas de retard, le Règlement financier du Conseil de l'Europe¹⁸, dans son art. 10 para. 4¹⁹, prévoit des intérêts de retard, qui sont une sanction juridique internationale de type financier contre un État Membre du Conseil de l'Europe pour la violation de l'obligation juridique internationale de payer dans le délai conventionnel sa contribution financière pour le financement de l'organisation.

e. Comme sanctions de type judiciaire, le Règlement de la Cour européenne des Droits de l'Homme²⁰ indique, dans l'art. 44B, art. 74 para. 1.g et art. 75 para. 3²¹, plusieurs sanctions qui peuvent être infligées aux États Parties à la Convention européenne des

pas été résolu. » et para. 11 : « *Le nombre de sièges vacants dans une délégation nationale ne doit pas dépasser un tiers du nombre total de sièges (représentants et suppléants) auquel l'État membre concerné a droit. Si, après une période de six mois, un tiers de ses sièges sont toujours vacants, la délégation sera interdite de participation aux travaux. Une délégation interdite de participation aux travaux n'est invitée à aucune réunion ni événement organisé par le Congrès tant que la situation n'est pas résolue et que le Bureau n'a pas donné son accord pour rétablir la délégation dans ses droits et privilèges.* ».

17 Résolution statutaire du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe CM/Res (2020) 1 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Charte révisée y annexée, adoptée le 15.01.2020, lors de la 1364e réunion des Délégués des Ministres.

18 Règlement financier du Conseil de l'Europe, adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 29.06.2011, lors de la 1117e réunion des Délégués des Ministres, avec les amendements ultérieurs.

19 Art. 10 para. 4 : « *Les États membres qui n'auraient pas acquitté la totalité de leur contribution avant la fin de la période de six mois prévue par l'article 39 du Statut auront à verser un intérêt mensuel simple de 0,5 % sur les sommes restant dues au premier jour de chacun des six mois qui suivent, et de 1 % sur les sommes restant dues au premier jour de chaque mois par la suite.* ».

20 Règlement de la Cour européenne des Droits de l'Homme, entré en vigueur le 01.11.1998, avec les amendements ultérieurs.

21 Art. 44B (« *Non-respect d'une ordonnance de la Cour* ») : « *Lorsqu'une partie ne se conforme pas à une ordonnance de la Cour relative à la conduite de la procédure, le président de la chambre peut prendre toute mesure qu'il juge appropriée.* » ; art. 74 (« *Contenu de l'arrêt* ») para. 1.g : « *Tout arrêt visé aux articles 28, 42 et 44 de la Convention comprend : [...] s'il y a lieu, la décision prise au titre des frais et dépens ;* » ; art. 75 (« *Décision sur la question de la satisfaction équitable* ») para. 3 : « *Lorsque la chambre ou le comité accordent une satisfaction équitable au titre de l'article 41 de la Convention, ils peuvent décider que, si le règlement n'intervient pas dans le délai indiqué, des intérêts moratoires seront dus sur les sommes allouées.* ».

Droits de l'Homme²², à savoir :

- toute mesure appropriée prise par le président d'une formation de jugement de la Cour, en cas de non-respect d'une ordonnance de la Cour, donc de la violation de l'obligation de coopérer avec la Cour à la conduite de la procédure judiciaire, figurant à l'art. 44A du Règlement ;

- l'obligation de payer à la partie adverse les frais et dépens de l'instance, en guise de sanction pour la faute d'avoir créé la nécessité d'un procès devant la Cour ;

- l'obligation de payer à la partie lésée des intérêts moratoires, pour la violation de l'obligation de payer dans le délai imparti l'indemnisation de satisfaction équitable et/ou les frais et dépens.

2. Les sanctions statutaires au sein du Conseil de l'Europe

Le Statut du Conseil de l'Europe²³, en tant que traité constitutif de cette organisation internationale, contient des textes établissant des sanctions juridiques internationales pour les États Membres, aboutissant (B) ou non (A) à perte par un État de la qualité de Membre du Conseil de l'Europe.

A. Les sanctions pré-exclusion

a. Il existe deux types de sanctions dans le Statut du Conseil de l'Europe, pour la violation de deux types différentes de règles juridiques :

- la violation de l'obligation d'un État Membre de payer sa contribution financière annuelle figurant aux art. 38 et 39 (art. 9)²⁴ ;

- a violation par un État Membre des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe inscrites à l'art. 3 pris conjointement avec le préambule (art. 8)²⁵.

22 En cas d'adhésion de l'Union Européenne à la Convention, ces sanctions peuvent être infligées aussi à l'Union Européenne, comme partie à la procédure devant la Cour ; certaines sanctions peuvent également viser les particuliers parties à la procédure judiciaire ; toutefois, par rapport à notre sujet, ces aspects ne fons par l'objet d'analyse.

23 Statut du Conseil de l'Europe, Londres, 05.05.1949, STE no 001, avec les amendements ultérieurs.

24 Art. 9 : « *Si un membre n'exécute pas ses obligations financières, le Comité des Ministres peut suspendre son droit de représentation au Comité et à l'Assemblée Consultative, aussi longtemps qu'il n'aura pas satisfait auxdites obligations.* » / « *The Committee of Ministers may suspend the right of representation on the Committee and on the Consultative Assembly of a member which has failed to fulfil its financial obligation during such period as the obligation remains unfulfilled.* ».

25 Art. 8 : « *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.* » / « *Any member of the Council of Europe which has seriously violated Article 3 may be suspended from its rights of representation and requested by the Committee of Ministers to withdraw under Article 7. If such member does not comply with this request, the Committee may decide that it has ceased to be a member of the Council as from such date as the Committee may determine.* » ; art. 7 : « *Tout membre du Conseil de l'Europe peut s'en retirer en notifiant sa décision au Secrétaire Général. La notification prendra effet à la fin de l'année financière en cours, si elle est intervenue dans les neuf premiers mois de cette année, et à la fin de l'année financière suivante, si elle est intervenue dans les trois derniers mois.* » / « *Any member of the Council of Europe may withdraw by formally notifying the Secretary General of its intention to do so. Such withdrawal shall take effect at the end of the*

b. En cas de non-respect de l'obligation d'un État Membre de payer sa contribution financière annuelle, deux sanctions peuvent être infligées :

- les intérêts de retard, sanction de type réglementaire ;
- la suspension du droit de représentation au Comité des Ministres et à l'Assemblée Parlementaire, sanction de type statutaire.

Ces deux sanctions peuvent être cumulées.

En principe, la sanction statutaire de la suspension du droit de représentation de l'État Membre au Comité de Ministres et à l'Assemblée Parlementaire est une sanction statutaire unique, c'est-à-dire que pour la violation de l'obligation de payer la contribution financière annuelle il n'existe que cette sanction statutaire, et non pas plusieurs.

Toutefois, une modulation de cette sanction statutaire unique est possible (sans être obligatoire), ce qui répond au principe de proportionnalité. Ainsi, en tenant compte des critères comme l'étendue de l'obligation financière non-exécutée (un refus total ou seulement partiel de paiement), la durée de l'inexécution de l'obligation ou le montant des arriérés, il n'est pas inconcevable, à notre avis, que la suspension soit totale ou partielle et, dans le deuxième cas de figure, qu'elle ne vise qu'un seul des deux organes principaux du Conseil de l'Europe (par exemple, suspension du droit de représentation au sein du Comité des Ministres, qui est l'organe décisionnel, mais non pas au sein de l'Assemblée Parlementaire, qui est l'organe consultatif) et/ou seulement certains droits de représentation (par exemple, au sein de l'Assemblée Parlementaire, la suspension du droit de représentation dans les matières où l'Assemblée Parlementaire dispose d'un pouvoir de décision, mais non pas dans les matières où elle n'a que des pouvoirs consultatifs). Dans la même logique, au fil du temps, par rapport à l'évolution des faits, l'étendue de cette sanction peut être modifiée, soit en augmentant, soit en réduisant sa sévérité.

En même temps, nous sommes d'avis qu'un refus total, persistant et de longue durée d'un État Membre de payer ses contributions financières exprime implicitement le manque de volonté de l'État en question de continuer à appartenir au Conseil de l'Europe, empêche l'organisation de dérouler ses activités et d'atteindre son but et constitue une violation des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe (la non-exécution grave de cette obligation conventionnelle statutaire est contraire au principe de la prééminence du droit et le fait de porter atteinte aux activités du Conseil de l'Europe freine ses actions en faveur de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme).

Ainsi, dans cette logique, un refus total, persistant et de longue durée d'un État Membre de payer ses contributions financières constitue non seulement une violation des

financial year in which it is notified, if the notification is given during the first nine months of that financial year. If the notification is given in the last three months." of the financial year, it shall take effect at the end of the next financial year.» ; préambule considérant 1er : « Persuadés que la consolidation de la paix fondée sur la justice et la coopération internationale est d'un intérêt vital pour la préservation de la société humaine et de la civilisation ; » / « Convinced that the pursuit of peace based upon justice and international co-operation is vital for the preservation of human society and civilisation ; » et considérant 2 : « Inébranlablement attachés aux valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples et qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable ; » / « Reaffirming their devotion to the spiritual and moral values which are the common heritage of their peoples and the true source of individual freedom, political liberty and the rule of law, principles which form the basis of all genuine democracy ; ».

art. 38 et 39 du Statut, attirant la sanction figurant à l'art. 9 du Statut, mais aussi une violation grave des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe inscrites à l'art. 3 du Statut, avec la possibilité d'infliger à l'État Membre en question les sanctions prévues à l'art. 8 du Statut.

c. À son tour, l'art. 8 du Statut renferme les sanctions juridiques internationales qui peuvent être infligées par le Conseil de l'Europe à un de ses États Membres pour une violation grave de l'art. 3 du Statut, à savoir :

- des valeurs fondamentales de l'organisation, qui sont les droits de l'homme (les libertés individuelles), la démocratie (la liberté politique) et l'État de droit (la prééminence du droit), en l'engagement de les respecter et promouvoir - art. 3, 1^{re} phrase, pris conjointement avec le 2^e considérant du préambule ;

- le but de l'organisation et l'engagement de collaborer activement et sincèrement afin de l'atteindre - art. 3, 2^e phrase, pris conjointement avec l'art. 1^{er} ;

- la raison d'être de l'organisation, qui est « la consolidation de la paix fondée sur la justice et la coopération internationale »²⁶ - art. 3 pris conjointement avec le 1^{er} considérant du préambule.

Pour que l'art. 8 soit applicable, donc pour pouvoir infliger l'une des sanctions y prévues, il faut être en présence d'une violation grave de l'art. 3.

d. Il y a trois sanctions juridiques internationales dans l'art. 3 du Statut du Conseil de l'Europe :

- la suspension du droit de représentation d'un État Membre au sein du Conseil de l'Europe ;

- l'invitation faite à un État Membre de se retirer du Conseil de l'Europe ;

- l'exclusion d'un État Membre du Conseil de l'Europe.

Il y a évidemment une hiérarchie de ces trois sanctions, la plus sévère étant l'exclusion d'un État Membre de l'organisation internationale.

Selon notre interprétation, en réservant infra le cas de l'exclusion, pour les deux premières sanctions il n'existe ni l'obligation de les infliger dans l'ordre croissant, ni l'obligation ou l'interdiction (mais juste la possibilité) de les cumuler.

e. Comme pour le cas de la suspension du droit de représentation en vertu de l'art. 9 (pour le non-respect de l'obligation de payer les contributions financières), la suspension du droit de représentation d'un État Membre au sein du Conseil de l'Europe infligée sur le terrain de l'art. 8 du Statut, pour la violation grave de l'art. 3 du Statut, est, à notre avis, une sanction modulable, afin de répondre au principe de proportionnalité. Elle peut ainsi viser un seul ou les deux organes principaux à caractère politique du Conseil de l'Europe (le Comité des Ministres et/ou l'Assemblée Parlementaire) et/ou tout organe subsidiaire du Conseil de l'Europe. La suspension peut affecter le droit de représentation en son

²⁶ Il faut se rappeler que le Conseil de l'Europe a été créé juste après la Deuxième Guerre Mondiale, afin de préserver la paix en Europe (selon la conception que les démocraties ne se font pas la guerre entre elles, car capables de trouver des moyens pacifique de résoudre leurs litiges ; préserver les régimes démocratiques dans les États européens signifie la préservation de la paix en Europe et, de par cela (vu l'expérience de l'histoire et la situation des États indépendants à l'époque) au monde ; pour préserver les régimes démocratiques, il faut consacrer et garantir les droits de l'homme) ; donc, les droits de l'homme assurent l'existence des régimes démocratiques et la démocratie assure la paix.

ensemble ou seulement certaines de ses dimensions. Il est également concevable que cette sanction évolue par rapport à l'évolution de la situation des faits, soit en augmentant, soit en diminuant sa sévérité.

Nous sommes d'avis la suspension ne peut concerner que l'État Membre, et non pas les personnes qui ne représentent pas l'État auprès du Conseil de l'Europe. Dans cette situation se trouvent le juge à la Cour européenne des Droits de l'Homme élu au titre d'un État Partie à la Convention (qu'il ait ou non la nationalité de l'État en question) et le juge ou le juge suppléant au Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe ayant la nationalité d'un État Membre déterminé (car, en tant que juge, il ne s'agit pas d'un « représentant » d'un État, mais d'une personne indépendante et impartiale), ainsi que les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil de l'Europe et les membres du Greffe de la Cour, ayant la nationalité d'un État Membre déterminé (car, en tant que fonctionnaires d'une organisation internationale, ils sont soumis à l'obligation de loyauté envers l'organisation internationale, sans être les représentants d'un État Membre).

Selon nous, la suspension du droit de représentation (en vertu de l'art. 8 du Statut), tout en gardant sa nature principale de sanction, constitue aussi une mesure de prévention, en empêchant un État Membre qui a gravement violé l'art. 3 du Statut (les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe) d'agir au sein de l'organisation, pour prévenir de la saper de l'intérieur.

f. L'invitation adressée à un État Membre de se retirer du Conseil de l'Europe est une sanction plus sévère que la suspension de son droit de représentation au sein du Conseil de l'Europe, car elle envisage une solution définitive et radicale, aboutissant à la cessation de la qualité de Membre du Conseil de l'Europe.

g. La suspension du droit de représentation d'un État Membre et l'invitation adressée à un État Membre de se retirer du Conseil de l'Europe sont des sanctions qui, selon nous, peuvent être appliquées séparément ou conjointement et non pas nécessairement en ordre croissant. Ainsi, les suivants cas de figure sont possibles :

- la sanction de la suspension du droit de représentation prise isolément ;
- la sanction de la suspension du droit de représentation prise conjointement avec la sanction de l'invitation de se retirer du Conseil de l'Europe ;
- la sanction de la suspension du droit de représentation, suivie à un moment ultérieur de la sanction de l'invitation de se retirer du Conseil de l'Europe, tout en maintenant la première sanction ;
- la sanction de l'invitation de se retirer du Conseil de l'Europe, prise directement et isolément, sans la sanction (antérieure ou concomitante) de la suspension du droit de représentation (hypothèse plutôt théorique, mais qui n'est pas interdite par le texte, ni totalement inconcevable dans la pratique) ;
- la sanction de l'invitation de se retirer du Conseil de l'Europe, suivie à un moment ultérieur de la sanction de la suspension du droit de représentation, tout en maintenant la première sanction (hypothèse plutôt théorique, mais qui n'est pas interdite par le texte, ni totalement inconcevable dans la pratique).

h. À la différence de la sanction de l'exclusion du Conseil de l'Europe, la suspension du droit de représentation et l'invitation à se retirer de l'organisation sont des sanctions

provisoires. Elles sont susceptibles d'être adoptées pour une durée indéterminée, mais elles n'ont pas vocation d'être des sanctions définitives, perpétuelles, irrévocables.

Ainsi, d'un côté, rien ne s'oppose à la levée de ses sanctions (c'est surtout la logique de la sanction de suspension du droit de représentation), si l'État Membre a mis fin à la violation de ses obligations juridiques internationales et a accompli les autres obligations imposées le cas échéant par le Conseil de l'Europe. Par contre, de l'autre côté, si l'État Membre persiste à violer gravement ses engagements internationaux fondamentaux découlant du traité constitutif, cela peut aboutir à l'exclusion de l'État Membre du Conseil de l'Europe, qui est une sanction définitive.

En théorie, rien n'empêche de combiner les deux possibilités, donc d'abord les deux sanctions coexistent (car infligées soit simultanément, soit successivement), puis l'une d'elles (soit la suspension du droit de représentation, soit l'invitation de se retirer de l'organisation) est levée, tout en maintenant l'autre sanction.

À notre avis, il est même possible de combiner la sanction prévue à l'art. 9 avec l'une ou les deux premières sanctions prévues à l'art. 8, car le fait illicite à l'origine de la sanction est différent. Il est même concevable de cumuler la suspension du droit de représentation appliquée en vertu de l'art. 9 avec la suspension du droit de représentation appliquée en vertu de l'art. 8, malgré leur nature juridique et leur finalité similaires, car en cas de levé d'une des deux sanctions (en toute logique, celle sur le terrain de l'art. 8, n'étant plus question d'une violation grave de l'art. 3), l'autre (celle sur le terrain de l'art. 9) restera en vigueur²⁷.

En outre, la modulation des sanctions (sauf l'exclusion du Conseil de l'Europe) quant à leur nombre peut s'accompagner de la modulation de la sévérité de la sanction de la suspension du droit de représentation (on ajoute à la sanction de suspension du droit de représentation la sanction de l'invitation de se retirer du Conseil de l'Europe, tout en augmentant l'étendue de la sanction de suspension, ou, inversement, on lève la sanction de l'invitation de se retirer du Conseil de l'Europe et on réduit la sphère d'application de la sanction de la suspension du droit de représentation).

i. Toutes les sanctions statutaires peuvent être infligées soit à un État Membre, soit à un État Membre Associé du Conseil de l'Europe.

La seule particularité est représentée par le fait que, comme un État Membre Associé n'est représenté, au sein des deux organes politiques principaux, qu'à l'Assemblée Parlementaire, mais non pas au Comité des Ministres, la suspension du droit de représentation ne peut viser, en toute logique, que le droit de représentation à l'Assemblée Parlementaire.

j. Selon les art. 8 et 9 du traité constitutif, toutes les sanctions statutaires relèvent de la compétence décisionnelle du Comité des Ministres, en tant qu'organe politique principal, à caractère décisionnel, du Conseil de l'Europe. Il existe donc un monopole en faveur de l'organe politique principal à caractère décisionnel pour l'application des sanctions

²⁷ *Mutatis mutandis*, en droit interne de procédure pénale, si un accusé se trouve en détention provisoire dans une affaire pénale, il peut être simultanément placé en détention provisoire dans une autre affaire pénale ; la cessation de la détention provisoire dans l'une des affaires pénales n'attirera pas sa remise en liberté, l'accusé restant sous le pouvoir du mandat de détention provisoire dans l'autre affaire pénale.

statutaires aux États Membres.

En même temps, la Résolution (51) 30 A du Comité des Ministres du 03.05.1951 - Admission de nouveaux Membres²⁸ prévoit que le Comité des Ministres, avant d'inviter un Membre à se retirer, conformément aux dispositions de l'art. 8 du Statut, consultera d'abord l'Assemblée Parlementaire. Ce texte ne parle *in terminis* que de la sanction de l'invitation adressée à un État Membre de se retirer du Conseil de l'Europe. *A contrario*, le texte n'impose pas la consultation de l'Assemblée Parlementaire en cas d'application de la sanction de la suspension du droit de représentation (en vertu de l'art. 8 ou de l'art. 9 du Statut), car elle est de moindre gravité ; toutefois, sans être obligatoire, la consultation de l'Assemblée Parlementaire reste possible et elle est désirable même pour la sanction de suspension, surtout car (ou quand) elle vise la suspension du droit de représentation à l'Assemblée Parlementaire. La consultation de l'Assemblée Parlementaire en cas d'exclusion du Conseil de l'Europe d'un État Membre sera analysée *infra*.

k. À notre avis, les sanctions figurant aux art. 8 et 9 du Statut (et notre analyse concernera particulièrement la sanction de la suspension du droit de représentation d'un État Membre au sein du Conseil de l'Europe, plus particulièrement au sein des deux organes politiques principaux, le Comité des Ministres et l'Assemblée Parlementaire) ne peuvent avoir que le caractère de sanctions statutaires.

Comme, pour une organisation internationale, le traité constitutif est la source de droit au sommet de la hiérarchie de ses actes juridique, aucun autre acte juridique (même un traité adopté au sein de l'organisation, *a minori* un acte interne de l'organisation) ne peut prévoir l'application de ces sanctions, figurant expressément dans le traité constitutif, dans d'autres conditions, par d'autres organes ou selon autres procédures que celles inscrites dans le traité constitutif.

Or, force est de constater que, pour la sanction de la suspension du droit de représentation au Conseil de l'Europe d'un État Membre, en ce qui concerne la représentation à l'Assemblée Parlementaire, par le biais d'une mesure visant l'ensemble de sa délégation nationale, il y a une superposition non statutaire (inconventionnelle) des règles juridiques contenues dans les art. 8 - 10 du Règlement de l'Assemblée Parlementaire aux art. 8 et 9 du Statut du Conseil de l'Europe.

Ainsi, selon les explications *supra*, les art. 8 - 10 du Règlement de l'Assemblée Parlementaire permettent à l'Assemblée Parlementaire de ne pas ratifier ou d'annuler la ratification des pouvoirs d'une délégation nationale, ce qui se traduit par une suspension du droit de représentation d'un État Membre à l'Assemblée Parlementaire, pour une violation grave des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe figurant à l'art. 3 du Statut pris conjointement avec le préambule ou pour un manque de respect persistant des obligations et engagements et un manque de coopération dans le processus de suivi de l'Assemblée Parlementaire.

Pour l'hypothèse de la sanction de suspension du droit de représentation pour la violation grave de l'art. 3 du Statut, il y a superposition non seulement en ce qui concerne la sanction, mais aussi le fait internationalement illicite qui engage la responsabilité

²⁸ Résolution du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (51) 30 A - Admission de nouveaux Membres, adoptée le 03.05.1951, lors de sa 8e session.

juridique internationale de l'État Membre. Pour l'autre hypothèse, celle d'un fait illicite consistant en un manque de respect persistant des obligations et engagements et un manque de coopération dans le processus de suivi de l'Assemblée Parlementaire, la superposition existe uniquement quant à la sanction.

Or, nous répétons qu'à notre avis la sanction de la suspension du droit de représentation d'un État au Conseil de l'Europe, même partielle (seulement à l'Assemblée Parlementaire), est une sanction figurant expressément dans le Statut du Conseil de l'Europe, donc elle ne peut pas se retrouver aussi dans un acte juridique adopté par un organe interne de cette organisation internationale, cet acte ayant une force infra-conventionnelle. Le caractère illicite des règles réglementaires est plus grave quand la sanction vise la violation grave par un État Membre de l'art. 3 du traité constitutif, car non seulement la sanction, mais aussi le fait illicite à l'origine de la sanction juridique internationale sont les mêmes.

Le traité constitutif du Conseil de l'Europe a réservé l'application de certaines sanctions (*in concreto*, la suspension du droit de représentation au Conseil de l'Europe d'un État Membre) au Comité des Ministres, l'organe politique principal à caractère décisionnel. Il est manifestement inconventionnel que cette même sanction (même si elle ne vise que le droit de représentation à l'Assemblée Parlementaire) soit appliquée par un autre organe que celui désigné par le traité constitutif, à savoir par l'Assemblée Parlementaire, qui est l'organe politique principal au rôle consultatif. Le traité constitutif a réservé les sanctions les plus graves et avec un impact politique majeur à l'organe intergouvernemental classique.

En plus, comme nous l'en avons déjà souligné, si la sanction est appliquée pour la violation de l'art. 3 du Statut, l'inconventionnalité de ce texte réglementaire est plus grave, car c'est le même fait illicite qui attire deux sanctions prévues par deux sources différentes et appliquées par deux organes différents. En pratique, cela peut aboutir à des solutions contradictoires, une seule et même violation de l'art. 3 du Statut pouvant être qualifiée de grave par l'un des deux organes principaux du Conseil de l'Europe, qui infligera une sanction, mais pas par l'autre organe principal.

Dans la pratique, après l'annexion de la Crimée, certains droits de représentation de la délégation russe à l'Assemblée Parlementaire ont été suspendus par l'Assemblée Parlementaire (en 2014), ce qui a attiré le refus de la Russie de payer ses contributions financières au budget du Conseil de l'Europe. Après plusieurs années (en 2019), l'Assemblée Parlementaire a décidé de restaurer pleinement les droits de représentations de la délégation nationale russe, sans que la situation à l'origine de la décision initiale ait changée. Quant à lui, le Comité des Ministres n'a pas appliqué les articles 8 ou 9 du Statut.

B. L'exclusion d'un État du Conseil de l'Europe

a. Selon les art. 7 et 8 du Statut du Conseil de l'Europe, la cessation de la qualité de Membre (ou de Membre Associé) au Conseil de l'Europe est possible par trois voies différentes :

- le retrait volontaire d'un État Membre du Conseil de l'Europe (art. 7 du Statut) ;
- le retrait d'un État Membre du Conseil de l'Europe en exécution de bon gré de la

sanction de l'invitation de se retirer, appliquée par le Comité des Ministres (art. 8, 1^{re} phrase, pris conjointement avec l'art. 7 du Statut) ;

- l'exclusion d'un État Membre du Conseil de l'Europe, comme sanction appliquée par le Comité des Ministres (art. 8, 2^e phrase du Statut).

b. Il existe des effets juridiques similaires de ces trois institutions juridiques distinctes

:

- l'effet juridique est le même, à savoir la cessation de la qualité d'État Membre du Conseil de l'Europe ;

- les traités internationaux adoptés au sein du Conseil de l'Europe cessent de s'appliquer à l'État en question²⁹ ;

- les fonctionnaires internationaux du Conseil de l'Europe ayant la nationalité d'un État qui cesse d'être Membre du Conseil de l'Europe perdent de plein droit leur qualité³⁰ ;

- la contribution financière est calculée jusqu'à la date de la cessation de la qualité de Membre du Conseil de l'Europe ;

- les sanctions statutaires cessent de plein droit à la date de la cessation de la qualité de Membre du Conseil de l'Europe ;

- les sanctions de la compétence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et des organes non-judiciaires spécialisés en matière des droits de l'homme, ainsi que les sanctions financières (majorations de retard) subsistent et, pour des faits antérieurs (jusqu'à la cessation de la qualité d'État Partie aux traités en matière des droits de l'homme ou, le cas échéant, de la qualité d'État Membre du Conseil de l'Europe), peuvent être appliquées même après la cessation de la qualité d'État Membre du Conseil de l'Europe.

c. Par contre, une distinction importante entre les trois institutions juridiques porte sur la date de la cessation de la qualité d'État Membre du Conseil de l'Europe.

En cas d'un retrait du Conseil de l'Europe d'un État Membre (qu'il s'agisse d'un retrait volontaire ou d'un retrait en exécution de bin gré de la sanction de l'invitation de se retirer), la date de la cessation de la qualité de Membre du Conseil de l'Europe est déterminée selon des critères clairs et précis par l'art. 7 du Statut :

29 Une analyse nuancée visant les traités ouverts uniquement aux États Membres du Conseil de l'Europe et les traités ouverts à des États tiers, visant la date de la cessation de la qualité d'État Partie et visant la possibilité de rester Partie aux traités ouverts à des États tiers est réservée à une étude postérieure.

30 L'art. 14 para. a du Statut du personnel du Conseil de l'Europe prévoit que les fonctions du Conseil de l'Europe sont accessibles uniquement aux nationaux des États Membres du Conseil de l'Europe. Toutefois, le Secrétariat du Conseil de l'Europe a adopté une position totalement opposée, en appréciant que la condition de nationalité doit être remplie au moment du recrutement, mais pas nécessairement pendant toute la durée de validité du contrat d'emploi, avec a conséquence qu'il n'a a pas de cessation de plein droit des contrats des fonctionnaires du Conseil de l'Europe ayant la nationalité d'un État qui n'est plus Membre du Conseil de l'Europe (voir le Mémoire préparé par le Secrétariat CM(2022)70 du 15.03.2022 - Conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine). À notre avis, cette interprétation rigide de la lettre du texte ignore son esprit, à savoir le fait de réserver les postes de fonctionnaires d'une organisation internationale uniquement aux ressortissants des États Membres. En outre, un ressortissant d'un État est tenu d'une obligation de loyauté vis-à-vis de son État de nationalité et un fonctionnaire d'une organisation internationale est tenu d'une obligation de loyauté vis-à-vis de l'organisation ; si l'État de nationalité du fonctionnaire est Membre de l'organisation, les deux obligations de loyauté sont conciliables ; par contre, si l'État de nationalité du fonctionnaire a été exclu de l'organisation pour une violation grave des principes fondamentaux de l'organisation figurant dans son traité constitutif, un conflit entre les deux obligations de loyauté est fort probable et l'organisation risque de se voir sapée de l'intérieur par son fonctionnaire de nationalité de l'État exclu.

- soit le dernier jour de l'année financier quand le retrait a été notifié au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, si cette notification est faite dans les neuf premiers mois de ladite année ;

- soit le dernier jour de l'année financier ultérieur à l'année quand le retrait a été notifié au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, si cette notification est faite dans les trois derniers mois de ladite année.

Selon l'art. 3 para. 1, 1^{re} phrase, du Règlement financier du Conseil de l'Europe³¹, adopté par le Comité des Ministres en vertu de l'art. 16 et de l'art. 20 paras. b et d du Statut du Conseil de l'Europe, l'exercice financier a une durée d'un an allant du 1^{er} janvier au 31 décembre de la même année. L'année financière correspond donc à l'année civile.

Il en résulte que pour un retrait notifié du 1^{er} janvier au 30 septembre inclus, la cessation de la qualité de Membre a lieu le 31 décembre de la même année, tandis qu'un retrait notifié du 1^{er} octobre au 31 décembre inclus produira ses effets le 31 décembre de l'année suivante.

Quant à l'exclusion d'un État du Conseil de l'Europe, la date est fixée par le Comité des Ministres. Le Statut n'établit aucun lien entre la date de l'effet de l'exclusion et la date de l'effet du retrait, ni aucun critère pour la fixation de la date. Cela relève du pouvoir discrétionnaire du Comité des Ministres, qui peut prendre en compte la gravité de la violation et doit prendre en compte l'intérêt du Conseil de l'Europe. Ce qui est certain est que, pour respecter la prééminence du droit dans une société démocratique, cette date ne peut pas être rétroactive, mais elle doit être soit le jour même de l'adoption de la décision d'exclusion, soit une date postérieure.

d. Il est toutefois évident que la distinction essentielle entre les trois institutions juridiques réside en leur nature juridique.

Le retrait volontaire du Conseil de l'Europe d'un État Membre est un droit conventionnel (statutaire) dudit État Membre, l'expression de sa souveraineté, forme spécifique du droit de ne plus être Partie à un traité international (le traité constitutif d'une organisation internationale).

Le retrait du Conseil de l'Europe d'un État Membre suite à l'invitation (comme sanction) en ce sens faite par le Comité des Ministres représente une exécution volontaire, de bon gré, d'une sanction juridique imposée par le Comité des Ministres (l'invitation faite audit État Membre de se retirer du Conseil de l'Europe), pour la violation grave des principes fondamentaux de l'organisation, figurant à l'art. 3 de son traité constitutif. Ce retrait reste une décision de l'État Membre en question, mais qui n'est pas le résultat de son propre initiative, car c'est une mesure d'exécution d'une sanction prononcée à l'encontre de l'État pour une violation grave du traité constitutif. Le retrait du Conseil de l'Europe suite à l'invitation faite par le Comité des Ministres signifie (au moins implicitement) une reconnaissance de la violation grave des principes fondamentaux de l'organisation. Sans être question d'un accord, il s'agit toutefois de deux volontés juridiques concordantes : l'organisation internationale qui veut qu'un État Membre la quitte et l'État Membre en question qui accepte de partir.

Enfin, l'exclusion d'un État Membre du Conseil de l'Europe n'est plus un acte qui

31 Cité *supra*.

exprime la volonté de l'État Membre en question, mais la volonté unique de l'organisation internationale, exprimée par son organe compétent. L'exclusion est un acte unilatéral de l'organisation internationale, produisant ses effets pour l'organisation internationale, pour l'État exclu et pour les États qui restent Membres de l'organisation. On est en présence d'une sanction, et c'est la plus grave sanction juridique internationale qui peut être infligée à un État Membre par le Conseil de l'Europe, pour les violations les plus graves de ses principes fondamentaux figurant dans son traité constitutif.

e. Selon l'esprit et la rédaction expresse de l'art. 8 de la Convention, l'exclusion du Conseil de l'Europe d'un État Membre est la sanction la plus grave et qui, de plus est, ne peut être infligée que de manière graduelle, c'est-à-dire après l'échec de la sanction antérieure, l'invitation faite audit État Membre de se retirer du Conseil de l'Europe.

Comme nous l'avons montré déjà, l'art. 8 du Statut prévoit trois sanctions en cas de violation grave des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe, inscrits à l'art. 3 du Statut : la suspension du droit de représentation, l'invitation de se retirer et l'exclusion. Ces trois sanctions sont hiérarchisées. Pour les deux premières sanctions, il n'existe aucune obligation de les utiliser de manière graduelle (on peut appliquer directement la sanction de l'invitation de se retirer, sans l'application, antérieure ou concomitante, de la sanction de la suspension des droits de représentation).

Quant aux rapports entre la sanction de l'exclusion et la sanction de la suspension du droit de représentation, il n'existe aucune conditionnalité. L'exclusion peut être décidée sans être conditionnée par une décision de suspension, ni antérieure, ni concomitante. Il serait logique que, si la suspension n'ait pas été décidée auparavant, elle soit imposée par la décision d'exclusion (si la date de l'exclusion est fixée à une date postérieure à celle de l'adoption de la décision), mais aucune obligation n'est prévue par le texte, donc une décision d'exclusion est parfaitement valide même si l'État Membre exclu continue à jouir du droit de représentation au Conseil de l'Europe entre la date de l'adoption de la décision d'exclusion et la date de la prise d'effets juridiques de l'exclusion, en l'absence de la sanction de suspension.

f. Par contre, la solution est radicalement différente en ce qui concerne les rapports entre la sanction de l'invitation faite à un État Membre de se retirer du Conseil de l'Europe et la sanction de l'exclusion du Conseil de l'Europe. Le texte, dans sa lettre et dans son esprit, établit le caractère graduel de ces deux sanctions, car la sanction de l'exclusion ne peut être décidée qu'après l'échec de la sanction de l'invitation adressée à l'État Membre de se retirer du Conseil de l'Europe, donc après le refus (tacite ou explicite) de l'État Membre invité (comme sanction) à se retirer d'exécuter de bon gré cette sanction (l'invitation de se retirer du Conseil de l'Europe). La condition imposée clairement par la 2^e phrase de l'art. 8 est limpide, claire, cristal : « *s'il n'est pas tenu compte de cette invitation* » (l'invitation à se retirer du Conseil de l'Europe, adressée par le Comité des Ministres à un État Membre), le Comité des Ministres peut décider que l'État Membre en question a cessé d'appartenir au Conseil de l'Europe à compter d'une date que le Comité des Ministres fixe lui-même.

Il en résulte que, du point de vue procédural, pour être valide, la sanction de l'exclusion du Conseil de l'Europe d'un État Membre doit :

- être précédée par la sanction de l'invitation adressée à l'État Membre en question de se retirer du Conseil de l'Europe (en bonne logique juridique, le Comité des Ministres devrait fixer un délai jusqu'auquel l'État Membre en question devrait notifier sa décision de se retirer, en exécution - de bon gré - de la sanction de l'invitation de le faire) ;

- être précédée aussi par le refus de l'État Membre sanctionnée (par l'invitation de se retirer) d'exécuter de bon gré la sanction, soit explicite, soit tacite (absence de notification de retrait dans le délai imparti par le Comité des Ministres ou, en l'absence d'un tel délai, dans un délai raisonnable à partir de la notification de la sanction de l'invitation de se retirer).

La sanction de l'exclusion est ainsi une sanction ultime non seulement quant à son degré de sévérité, mais aussi du point de vue procédural, car elle n'est que subsidiaire à la sanction de l'invitation de se retirer, suivie de l'exécution de bon gré de la part de l'État Membre en question, qui s'est retiré du Conseil de l'Europe après y avoir été invité. Avant de passer à l'exclusion, il faut utiliser / épuiser la voie de l'invitation à se retirer.

Si un État Membre n'a pas été d'abord sanctionné par le Comité des Ministres par l'invitation de se retirer, la sanction de l'exclusion du Conseil de l'Europe dudit État Membre constitue une violation manifeste de l'art. 8, 2^e phrase, du Statut, donc elle est inconventionnelle et non-statutaire.

g. Du point de vue procédural, comme nous l'avons remarqué *supra*, il existe une obligation expresse du Comité des Ministres de consulter l'Assemblée Parlementaire avant de décider d'infliger à un État Membre la sanction statutaire de l'invitation à se retirer du Conseil de l'Europe. Cette obligation n'existe pas pour la sanction de la suspension du droit de représentation, car elle n'est pas prévue expressément et la sanction est plus faible.

Par contre, en toute logique, même si l'obligation de consultation de l'Assemblée Parlementaire n'est pas prévue expressément, elle existe aussi, à notre avis, pour la sanction de l'exclusion d'un État Membre du Conseil de l'Europe. Si la consultation est obligatoire pour la sanction de l'invitation à se retirer et comme l'exclusion est une sanction plus sévère et, de plus, elle est conditionnée par l'application préalable (mais sans succès) de la sanction de l'invitation à se retirer, il est normal qu'*a fortiori* la consultation de l'Assemblée Parlementaire doit obligatoirement avoir lieu avant que le Comité des Ministres décide l'exclusion du Conseil de l'Europe d'un État Membre.

Certes, il est possible que la consultation de l'Assemblée Parlementaire se réalise en deux étapes ou en une seule fois, pour les deux sanctions successives, à savoir (en cas de consultation unique) pour l'invitation à se retirer et, si elle n'aboutit pas au retrait de l'État Membre sanctionné, pour l'exclusion subséquente.

h. L'esprit du texte est dans le sens que l'exclusion du Conseil de l'Europe d'un État Membre est subsidiaire aussi au retrait volontaire d'un État Membre du Conseil de l'Europe.

Ainsi, si la sanction de l'invitation à un État Membre de se retirer est appliquée, l'exécution de bon gré par ledit État Membre de la sanction, en se retirant du Conseil de l'Europe, se fait exactement dans les mêmes conditions et délais que le retrait volontaire.

Si l'exclusion ne peut être décidée sans avoir appliqué auparavant la sanction de l'invitation de se retirer et si le retrait de bon gré en application de la sanction de

l'invitation de se retirer implique les mêmes formalités et délais, cela signifie que, une fois l'État Membre ayant notifié le retrait volontaire du Conseil de l'Europe, il est absurde et impossible de lui demander de se retirer du Conseil de l'Europe (comme sanction préalable obligatoire à l'exclusion), car il l'a déjà fait, les effets se produisant exactement à la même date.

i. En utilisant une interprétation systématique, une interprétation littérale et une interprétation téléologique, il en résulte que, du point de vue formel, l'exclusion d'un État Membre du Conseil de l'Europe est valide si les trois conditions suivantes sont réunies cumulativement :

- l'État Membre n'a pas notifié son retrait volontaire du Conseil de l'Europe ;
- le Comité des Ministres n'a pas infligé à l'État Membre la sanction de l'invitation à se retirer du Conseil de l'Europe ;
- l'État Membre n'a pas notifié son retrait du Conseil de l'Europe en exécutant de bon gré la sanction de l'invitation à se retirer.

À notre avis, pour les rédacteurs de l'art. 8 de la Convention, la seule qui compte est la finalité de la cessation de la qualité d'État Membre du Conseil de l'Europe. Ce n'est donc pas la nature juridique de la mesure (retrait volontaire, retrait en exécution de bon gré de la sanction de l'invitation de se retirer ou sanction de l'exclusion) qui prime, mais les effets. Dès qu'il y a cessation de la qualité de Membre du Conseil de l'Europe, le but a été atteint (un État qui ne respecte pas les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe n'est plus Membre de l'organisation), sans avoir besoin de l'écarter nécessairement comme une sanction juridique. On laisse ainsi, dans l'esprit de la moitié du XX^e siècle, une sortie de secours à un État Membre gravement fautif qu'on veut principalement écarter, pas nécessairement punir ou humilier, même s'il s'est rendu coupable de graves violations du Statut du Conseil de l'Europe. On évite ainsi à la fois des possibles dissensions entre les États Membres restants (s'il n'y a pas de consensus pour l'exclusion), que les ressentiments de l'État qui n'est plus Membre. Dans un club d'aristocrates, le voyou est discrètement conduit à la sortie, sans appeler la police et sans le tabasser, car le scandale public est à éviter et les aristocrates ne se transforment pas eux-mêmes ni en voyous, ni en policiers.

Nous ne disons pas que c'est la meilleure des solutions, nous disons seulement que c'est la solution des art. 7 et 8 du Statut du Conseil de l'Europe.

3. Le cas concret de la Russie

Dans le cas concret de la Russie, deux sanctions statutaires successives lui ont été infligées, d'abord la suspension du droit de représentation (A), puis l'exclusion du Conseil de l'Europe (B), dont nous allons analyser la validité substantielle et formelle.

A. La suspension du droit de représentation

a. Dans le cas concret de la Russie, le jour même du déclenchement des opérations militaires russes sur le territoire de l'Ukraine, donc de la guerre entre les deux États Membres du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres adopte la Décision du 24.02.2022 sur la

situation en Ukraine³², par laquelle il qualifie les actes de la Russie d'agression armée, de violation du Droit international et de violation grave des obligations statutaires comme État Membre du Conseil de l'Europe.

En dépit du fait que l'art. 8 du Statut du Conseil de l'Europe n'est pas cité *in terminis*, la terminologie utilisée indique clairement l'intention de faire appel à ce texte statutaire.

b. Le lendemain, par la Décision du 25.02.2022 sur la situation en Ukraine - Mesures à prendre, notamment en vertu de l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe³³, le Comité des Ministres, après un échange de vues avec l'Assemblée Parlementaire au sein du Comité Mixte (l'avis de l'Assemblée Parlementaire n'étant pas nécessaire), constatant une violation grave par la Russie de ses obligations en vertu de l'art. 3 du Statut et s'appuyant sur l'art. 8 du Statut, décide de suspendre la Russie de ses droits de représentation au sein du Conseil de l'Europe, avec effet immédiat en ce qui concerne la représentation au Comité des Ministres et à l'Assemblée Parlementaire.

La première (comme degré de sévérité) des sanctions statutaires figurant à l'art. 8 du Statut a été ainsi appliquée à la Russie, les conditions de fond et de forme étant pleinement respectées. Ce n'est que la sanction de la suspension du droit de représentation qui a été décidée, sans appliquer simultanément à la Russie la sanction consistant en l'invitation de se retirer du Conseil de l'Europe (qui avait besoin, du point de vue procédural, d'un avis de l'Assemblée Parlementaire).

c. Les conséquences juridiques, y compris de nature financière, de la sanction juridique internationale représentée par la suspension du droit de représentation de la Russie, en tant qu'État Membre, du Conseil de l'Europe sont décidées ou explicitées par le Comité des Ministres dans sa Résolution du 02.03.2022 sur des conséquences juridiques et financières de la suspension de la Fédération de Russie de ses droits de représentation au Conseil de l'Europe³⁴.

La suspension du droit de représentation de la Russie concerne tous les organes subsidiaires du Comité des Ministres et de l'Assemblée Parlementaire, ainsi que le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux, en tant qu'organe subsidiaire du Conseil de l'Europe.

Les autres droits et obligations découlant de la qualité d'État Membre du Conseil de l'Europe sont en principe maintenues, y compris l'obligation de payer la contribution financière.

B. L'exclusion du Conseil de l'Europe

a. Par une Décision du 10.03.2022 - Conséquences de l'agression de la Fédération

32 Décision du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe CM/Del/Dec(2022)1426bis/2.3 - Situation en Ukraine, adoptée le 24.02.2022, lors de la 1426bis réunion des Délégués des Ministres.

33 Décision du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe CM/Del/Dec(2022)1426ter/2.3 - Situation en Ukraine – Mesures à prendre, notamment en vertu de l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe, adoptée le 25.02.2022, lors de la 1426ter réunion des Délégués des Ministres.

34 Résolution du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe CM/Res(2022)1 sur des conséquences juridiques et financières de la suspension de la Fédération de Russie de ses droits de représentation au Conseil de l'Europe, adoptée le 02.03.2022, lors de la 1427e réunion des Délégués des Ministres.

de Russie contre l'Ukraine³⁵, le Comité des Ministres, qualifiant les actes de la Russie d'agression, de rupture de la paix et de violations graves des obligations statutaires en tant qu'État Membre du Conseil de l'Europe, décide de consulter l'Assemblée Parlementaire sur des potentielles nouvelles mesures à adopter en vertu de l'art. 8 du Statut.

Comme nous l'avons montré *supra*, cette consultation de l'Assemblée Parlementaire est obligatoire si le Comité des Ministres envisage l'application des autres sanctions juridiques internationales indiquées par l'art. 8.

b. Le Mémoire du Secrétariat du Conseil de l'Europe CM(2022)70 du 15.03.2022 - Conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine³⁶, préparé à l'attention du Comité des Ministres, indique dans son art. 1^{er} que : « *Aux termes de l'article 8 du Statut, tout État membre du Conseil de l'Europe cesse d'être membre de l'Organisation s'il se conforme à la demande de retrait dans le délai fixé par le Comité des Ministres ou, s'il ne se conforme pas à une telle demande, si le Comité des Ministres décide que l'État en question cesse d'être membre de l'Organisation à compter de la date fixée par celui-ci.* ».

C'est la même interprétation juridique de l'art. 8 du Statut que nous avons fait *supra*, à savoir que la sanction de l'exclusion du Conseil de l'Europe d'un État Membre ne peut être décidée que si auparavant le Comité des Ministres a invité (comme sanction) l'État Membre en question à se retirer du Conseil de l'Europe, mais ledit État Membre ne s'est pas conformé à cette demande.

c. Par son Avis 300 (2022) - Conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine du 15.03.2022³⁷, l'Assemblée Parlementaire, consultée dans le cadre de la procédure de sanctions contre la Russie en vertu de l'art. 8 du Statut du Conseil de l'Europe, qualifie les agissements de la Russie de : agression militaire ; guerre d'agression ; recours à la force ; violation des normes juridiques et morales qui régissent la coexistence pacifique des États ; mépris à l'égard de l'essence même du Conseil de l'Europe, consacrée dans son Statut, à savoir la conviction que la consolidation de la paix fondée sur la justice et la coopération internationale, est d'un intérêt vital pour la préservation de la société humaine et de la civilisation ; crime contre la paix en vertu du Statut du Tribunal militaire international (Charte de Nuremberg) ; agression selon les termes de la Résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale des Nations Unies adoptée en 1974 ; action contraire à l'Acte final d'Helsinki et à la Charte de Paris pour une nouvelle Europe ; atteinte grave à l'art. 3 du Statut du Conseil de l'Europe ; violation des obligations et engagements auxquels la Russie a souscrit en devenant Membre du Conseil de l'Europe, notamment de l'engagement de régler les conflits internationaux et internes par des moyens pacifiques, en rejetant résolument toute menace de recours à la force contre ses voisins, et de dénoncer le concept consistant à traiter les États voisins comme une zone d'influence spéciale appelée

35 Décision du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe CM/Del/Dec(2022)1428bis/2.3 - Conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, adoptée le 10.03.2022, lors de la 1428bis réunion des Délégués des Ministres.

36 Cité *supra*.

37 Avis de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe 300 (2022) - Conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, discuté le 15.03.2022, lors des 3e et 4e séances, et adopté le 15.03.2022, lors de la 4e séance.

« l'étranger proche » ; menace flagrante sur la sécurité en Europe.

L'Assemblée Parlementaire prend également en compte les actes d'agression militaire contre la Moldavie et la Géorgie et l'occupation d'une partie de leurs territoires, l'annexion de la Crimée et la reconnaissance illégale de deux territoires sécessionnistes ukrainiens, les violations des droits de l'homme et du Droit international humanitaires commises en Ukraine, le refus d'exécuter un grand nombre d'arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, ainsi que des mesures provisoires, la répression contre ceux qui dénoncent en Russie la guerre en Ukraine.

L'Assemblée Parlementaire constate aussi que l'agression de la Russie contre l'Ukraine a été très largement condamnée par la communauté internationale, en particulier par des États et des organisations internationales.

Par rapport à la demande d'avis formulé par le Comité des Ministres, l'Assemblée Parlementaire s'exprime comme suit :

« 19. S'agissant de la demande d'avis adressée par le Comité des Ministres en application de la Résolution statutaire (51) 30, l'Assemblée est convaincue que la gravité des actes commis par la Fédération de Russie et la profonde rupture de confiance qui en découle justifient pleinement d'appliquer d'autres dispositions de l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe. Compte tenu de ce qui précède et du fait que la Fédération de Russie a commis de graves violations du Statut du Conseil de l'Europe, incompatibles avec la qualité d'État membre du Conseil de l'Europe, n'honore pas ses engagements envers le Conseil de l'Europe et ne respecte pas ses obligations, l'Assemblée considère que la Fédération de Russie ne peut donc plus être un État membre de l'Organisation.

20. En conséquence, l'Assemblée est d'avis que le Comité des Ministres doit demander à la Fédération de Russie de se retirer immédiatement du Conseil de l'Europe. Si la Fédération de Russie ne se conforme pas à cette demande, l'Assemblée suggère que le Comité des Ministres fixe une date aussi rapprochée que possible à partir de laquelle la Fédération de Russie cesserait d'être membre du Conseil de l'Europe. »

Sur le fond, l'avis de l'Assemblée Parlementaire est parfaitement et amplement motivé, la justification de la solution envisagée étant sans faille. La conclusion est que la Russie ne peut plus être un État Membre du Conseil de l'Europe.

Pour arriver à cette fin, l'Assemblée Parlementaire donne son avis (unique) pour l'application successive de deux sanctions statutaires : d'abord, la demande adressée par le Comité des Ministres à la Russie de se retirer du Conseil de l'Europe ; après et de manière conditionnée, si la Russie ne se conforme pas à cette demande, l'exclusion de la Russie du Conseil de l'Europe.

Le critère temporel inclus dans l'avis est à moitié erroné. Ainsi, le Comité des Ministres ne peut pas demander à la Russie de se retirer du Conseil de l'Europe « *immédiatement* », car l'art. 8 du Statut indique clairement que le Comité des Ministres invite un État Membre à se retirer « *dans les conditions prévues à l'article 7* », c'est-à-dire dans les mêmes conditions qu'un retrait volontaire. Or, si la demande est faite jusqu'au 30.09.2022 (concrètement, le mois de mars), le retrait prend effet le 31.12.2022, ce qui est loin d'être « *immédiatement* ».

Par contre, si la Russie ne se conforme pas à la demande de quitter le Conseil de

l'Europe, la position de l'Assemblée Parlementaire - dans le sens que le Comité des Ministres devrait exclure la Russie du Conseil de l'Europe à « *une date aussi rapprochée que possible* » - est parfaitement valide par rapport à l'art. 8 du Statut, l'exclusion produisant ses effets à la date fixée librement par le Comité des Ministres, qui peut être le jour même de l'adoption de la décision d'exclusion.

d. Par la Résolution CM/Res(2022)2 sur la cessation de la qualité de membre de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe du 16.03.2022³⁸, le Comité des Ministres applique à la Russie la sanction juridique internationale statutaire la plus grave prévue à l'art. 8 du Statut du Conseil de l'Europe, à savoir l'exclusion du Conseil de l'Europe.

Du point de vue substantiel, la sanction est motivée par le fait que « *l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine constitue une violation grave par la Fédération de Russie de ses obligations au titre de l'Article 3 du Statut du Conseil de l'Europe* ».

Il est vrai qu'à la différence de l'avis de l'Assemblée Parlementaire, la résolution du Comité des Ministres est très brièvement motivée. Toutefois, la motivation est largement suffisante pour fonder la décision d'exclusion du Conseil de l'Europe d'un État Membre.

Il faut prendre en compte également le fait qu'à la différence de la situation au moment de l'adoption de la décision d'appliquer à la Russie la sanction de la suspension du droit de représentation, entre temps il y a eu un constat express de l'Assemblée Générale de l'ONU de l'existence d'un acte d'agression commis par la Russie.

Ainsi, l'Organisation des Nations Unies a comme but essentiel le maintien de la paix, selon l'art. 1^{er} para. 1^{er} de sa Charte³⁹.

Le Conseil de Sécurité de l'ONU, organe principal qui a la compétence décisionnelle exclusive pour des actions en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression, y compris le recours à la force armée, en vertu du chapitre VII de la Charte de l'ONU, s'est retrouvé bloqué par le veto opposé par la Russie lors de la discussion, le 25.02.2022, d'un projet de résolution déplorant l'« *agression de la Russie* »⁴⁰. Face au blocage généré par le veto de la Russie, le Conseil de Sécurité a décidé, lors de sa réunion du 27.02.2022, de faire appel à la procédure « Acheson »⁴¹, utilisée pour la première fois par la Résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies du 03.11.1950 - S'unir pour la Paix⁴². Selon cette procédure, si le Conseil de Sécurité est bloqué par un veto opposé par un Membre permanent, donc s'il ne peut pas exercer ses fonctions découlant du chapitre VII de la Charte de l'ONU, alors l'Assemblée Générale, en vertu de sa plénitude de compétence, peut se saisir de l'affaire et peut faire des recommandations, sans force

38 Résolution du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe CM/Res(2022)2 sur la cessation de la qualité de membre de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe, adoptée le 16.03.2022, lors de la 1428th réunion des Délégués des Ministres.

39 Art. 1^{er} para. 1^{er} : « *Les buts des Nations Unies sont les suivants : Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix ;* ».

40 <https://news.un.org/fr/story/2022/02/1115192>, page web consultée la dernière fois le 19.04.2022.

41 Cette procédure porte le nom du secrétaire d'État américain Dean Acheson et a été utilisée pour la première fois en 1950, lors de la guerre de Corée.

42 Résolution de l'Assemblée Générale de l'ONU 377 A (V) du 03.11.1950 - S'unir pour la Paix.

contraignante. Par sa Résolution 2623 (2022), adoptée le 27.02.2022⁴³, le Conseil de Sécurité a décidé de convoquer une session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée Générale de l'ONU sur la situation en Ukraine.

L'Assemblée Générale de l'ONU, saisie par le Conseil de Sécurité dans le cadre de la procédure « Acheson », a adopté, le 02.03.2022, la Résolution Aggression contre l'Ukraine⁴⁴. Dans cette résolution, l'Assemblée Générale de l'ONU : qualifie les agissements de la Russie d' « *agression* » commise contre l'Ukraine, « *en violation du paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte* » de l'ONU⁴⁵ ; exige que la Russie cesse immédiatement d'employer la force contre l'Ukraine, qu'elle retire immédiatement, complètement et sans condition toutes ses forces militaires du territoire ukrainien à l'intérieur des frontières internationalement reconnues du pays et qu'elle s'abstienne de tout nouveau recours « *illicite* » à la menace ou à l'emploi de la force contre tout État Membre de l'ONU. Malgré l'absence de force contraignante, cette résolution de l'Assemblée Générale de l'ONU est très lourde de conséquences juridiques déclaratoires. Ainsi, les actes de la Russie ont été juridiquement qualifiés d'agression, en violation de la Charte de l'ONU.

On constate donc que la sanction de la suspension du droit de représentation, infligée à la Russie par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 25.02.2022 s'est appuyée uniquement sur le constat d'une agression réalisé par le Comité des Ministres. Par contre, la décision du Comité des Ministres du 16.03.2022 d'exclure la Russie du Conseil de l'Europe, malgré la brièveté de sa motivation (la motivation étant toutefois parfaitement suffisante), s'appuie sans aucune doute sur la résolution antérieure (du 02.03.2022) de l'Assemblée Générale de l'ONU, constatant l'existence d'un acte d'agression en violation de la Charte de l'ONU. Du point de vue substantiel donc, la validité juridique de la sanction de l'exclusion de la Russie du Conseil de l'Europe est indiscutable et un État qui a commis une telle violation extrêmement grave des principes fondamentaux inscrits dans la Charte de l'ONU et dans le Statut du Conseil de l'Europe ne peut plus être Membre du Conseil de l'Europe, organisation internationale régionale européenne qui proclame, dans le 1^{er} considérant du préambule de son traité constitutif, que « *la consolidation de la paix fondée sur la justice et la coopération internationale est d'un intérêt vital pour la préservation de la société humaine et de la civilisation* ».

Par la résolution d'exclusion, le Comité des Ministres décide que la sanction est d'effet immédiat, le jour même de l'adoption de la résolution. La date fixée donc par le Comité des Ministres pour la cessation de la qualité de la Russie de Membre du Conseil de l'Europe est la plus courte possible, le jour même de l'adoption de la décision d'exclusion. Cette solution est conforme sans aucun doute à l'art. 8 du Statut du Conseil de l'Europe, elle suit l'avis de l'Assemblée Parlementaire et elle est pleinement justifiée par la gravité de l'acte illicite commis par la Russie.

Par contre, du point de vue strictement formel, la sanction de l'exclusion de la Russie

43 Résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU 2623 (2022), adoptée le 27.02.2022, lors de la 8980e séance.

44 Résolution de l'Assemblée Générale de l'ONU A/RES/ES-11/1- Aggression contre l'Ukraine, adoptée le 02.03.2022, lors de la 11e session spéciale d'urgence.

45 Art. 2 para. 4 : « *Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.* ».

du Conseil de l'Europe est clairement inconventionnelle et non-statutaire, en violation manifeste des règles claires figurant à l'art. 8 du Statut du Conseil de l'Europe. Il existe deux motifs d'inconventionnalité.

D'abord, en violation de la lettre claire et de l'esprit de l'art. 8 du Statut (correctement interprété par l'Assemblée Parlementaire dans son avis et par le Secrétariat du Conseil de l'Europe dans son mémorandum), le Comité des Ministres n'a jamais infligé à la Russie la sanction (préalable obligatoire à l'exclusion) de l'invitation (la demande) de se retirer du Conseil de l'Europe. Comme nous l'avons largement démontré *supra* et comme le considèrent aussi l'Assemblée Parlementaire et le Secrétariat du Conseil de l'Europe, l'art. 8 du Statut du Conseil de l'Europe ne permet l'exclusion du Conseil de l'Europe d'un État Membre qu'à condition qu'auparavant il ait été invité (comme sanction juridique internationale) par le Comité des Ministres à se retirer de l'organisation et que ledit État Membre ne l'a pas fait. En l'absence de la demande préalable du Comité des Ministres adressée à la Russie de se retirer du Conseil de l'Europe, suivie par le refus de la Russie de se conformer, l'exclusion du Conseil de l'Europe ne pouvait pas être décidée, elle étant une décision sanctionnatrice manifestement inconventionnelle et non-statutaire pour ce motif formel.

Ensuite, la résolution du Comité des Ministres même prend acte que, le jour d'avant son adoption, à savoir le 15.03.2022, la Russie a notifié la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe de son retrait du Conseil de l'Europe, conformément au Statut du Conseil de l'Europe. En d'autres mots, avant l'adoption de la décision d'exclusion, la Russie avait déjà exercé son droit de se retirer du Conseil de l'Europe, en vertu de l'art. 7 du Statut. Il s'agit d'un retrait volontaire, un droit exercé en vertu de la souveraineté nationale et du Statut du Conseil de l'Europe. Il est vrai que le retrait volontaire produit ses effets le 31.12.2022 (donc, au moment de l'adoption de la décision d'exclusion, la Russie était toujours Membre du Conseil de l'Europe), mais, comme nous l'avons argué ci-dessus, à notre avis l'exclusion est une mesure subsidiaire au retrait volontaire, donc la sanction juridique internationale de l'exclusion du Conseil de l'Europe ne pouvait plus être prononcée dès que la Russie avait déjà notifié auparavant son retrait volontaire du Conseil de l'Europe.

Il est vrai que, en donnant effet au retrait volontaire et n'appliquant plus la sanction de l'exclusion, la violation grave de l'art. 3 du Statut du Conseil de l'Europe aurait restée impunie. C'est toutefois le texte clair de l'art. 8 du Statut et la volonté des rédacteurs du texte qui nous poussent sans hésitation vers la solution de l'inconventionnalité formelle de la décision d'exclusion. De toute manière, la Russie avait déjà été sanctionnée par la suspension de son droit de représentation et, le jour de la notification de la décision de retrait volontaire, le processus menant vers l'exclusion était déjà enclenché (par la demande d'avis présentée par le Comité des Ministres à l'Assemblée Parlementaire) et était en plein déroulement (le jour même de la notification du retrait volontaire l'Assemblée Parlementaire a débattu et a adopté l'avis favorable à la cessation forcée de la qualité de la Russie de Membre du Conseil de l'Europe).

Il est également vrai que, en donnant effet au retrait volontaire et n'appliquant plus la sanction de l'exclusion (qui prévoit expressément que ses effets juridiques se produisent le jour même de l'adoption de la décision d'exclusion), la Russie continuerait à être Membre

du Conseil de l'Europe jusqu'au 31.12.2022 inclus. C'est toutefois également le texte clair des art. 7 et 8 du Statut et la volonté des rédacteurs du texte qui nous poussent sans hésitation vers cette solution. De toute manière, la Russie avait déjà été sanctionnée par la suspension de son droit de représentation et la sanction de la suspension restait en vigueur, donc la Russie restait Membre du Conseil de l'Europe jusqu'au 31.12.2022, sans pouvoir toutefois exercer aucun droit de représentation au Conseil de l'Europe, donc sans pouvoir participer à l'adoption de la moindre décision des organes du Conseil de l'Europe, tout en restant obligée à payer sa contribution financière.

Du point de vue symbolique, nous aurions préféré que la décision d'exclusion de la Russie du Conseil de l'Europe soit adoptée par le Comité des Ministres dans sa composition statutaire ordinaire, c'est-à-dire au plus haut niveau (les Ministres des Affaires Étrangères des États Membres), et non pas au niveau des Délégués des Ministres (les représentants des Ministres des Affaires Étrangères). Juridiquement, l'adoption de la résolution d'exclusion par les Délégués des Ministres (le Comité des Ministres au niveau des remplaçants des Ministres des Affaires Étrangères) et conforme à l'art. 14 du Statut du Conseil de l'Europe⁴⁶, ainsi qu'à l'art. 14⁴⁷ du Règlement intérieur du Comité des Ministres⁴⁸ et à l'art. 2 paras. 1^{er} et 2⁴⁹ du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres⁵⁰. Cependant, dans le cas du dernier Règlement, un bémol pour le para. 3 de l'art. 2⁵¹ s'impose, car à notre avis l'importance maximale du problème imposait une décision prise par le Comité des Ministres composé au niveau des Ministres des Affaires Étrangères, et non pas au niveau des Délégués des Ministres, mais la solution reste valide par rapport à l'art. 14 du Statut du Conseil de l'Europe - source de droit avec une force clairement supérieure - et même par rapport à l'art. 2 para. 3 du Règlement, qui impose un « dessaisissement » seulement si au moins un Délégué le demande (on peut toutefois s'étonner que plus de 40 ambassadeurs n'ont pas considéré l'exclusion de la Russie du Conseil de l'Europe comme une question d'importance politique majeure, imposant une

46 Art. 14 : « Chaque membre a un représentant au Comité des Ministres et chaque représentant dispose d'une voix. Les représentants au Comité sont les ministres des Affaires étrangères. Lorsqu'un ministre des Affaires étrangères n'est pas en mesure de siéger, ou si d'autres circonstances le recommandent, un suppléant peut être désigné pour agir à sa place. Celui-ci sera, dans toute la mesure du possible, un membre du gouvernement de son pays. ».

47 Art. 14 : « a. Chaque représentant au Comité des Ministres désigne un Délégué chargé d'agir en son nom dans l'intervalle des sessions du Comité. Les Délégués se réunissent afin d'effectuer pour le Comité des Ministres les travaux nécessaires et de prendre les décisions en son nom. b. L'exercice des attributions des Délégués et la procédure concernant leurs réunions sont régis par leur propre règlement intérieur. ».

48 Règlement intérieur du Comité des Ministres, adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe lors de sa 9e session, en août 1951, avec les amendements ultérieurs (à présent, 6e édition révisée, 2020).

49 Art. 2 (« Pouvoirs du Comité des Ministres siégeant au niveau des Délégués ») paras. 1er et 2 : « 1. Le Comité des Ministres siégeant au niveau des Délégués - ci-après dénommé « Les Délégués » - est habilité à traiter de toute question relevant de la compétence du Comité des Ministres et à prendre des décisions en son nom. 2. Les décisions adoptées par les Délégués ont la même force et les mêmes effets que les décisions prises par le Comité des Ministres siégeant au niveau des ministres des Affaires étrangères ».

50 Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres, adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe lors de sa 16e session, les 04-05.07.1955, avec les amendements ultérieurs (à présent, 5e édition révisée, 2020).

51 Art. 2 (« Pouvoirs du Comité des Ministres siégeant au niveau des Délégués ») para. 3 : « Les Délégués ne prennent toutefois pas de décision sur toute question qui, de l'avis d'un ou de plusieurs d'entre eux, devrait, en raison de son importance politique, être traitée par le Comité des Ministres siégeant au niveau ministériel ».

décision prise par le Comité des Ministres composé à son plus haut niveau).

e. Le 22.03.2022, l'Assemblée plénière de la Cour européenne des Droits de l'Homme adopte une résolution⁵² par laquelle, tout en prenant acte de la notification du 15.03.2022 de la Russie de retrait volontaire du Conseil de l'Europe, décide d'appliquer la Résolution du 16.03.2022 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'exclusion de la Russie avec effet immédiat, en tirant les conséquences appropriées pour la Cour (date à laquelle la Russie ne sera plus Partie à la Convention européenne des droits de l'homme et qui déterminera la compétence *ratione temporis* de la Cour).

f. De manière globale, les conséquences juridiques de l'exclusion de la Russie du Conseil de l'Europe - surtout sur les traités conclus au sein du Conseil de l'Europe et sur la contribution financière - sont décidées ou constatées par le Comité des Ministres par une Résolution du 23.03.2022⁵³, qui prend en compte comme date de cessation de la qualité de la Russie de Membre du Conseil de l'Europe le 16.03.2022, en vertu de la sanction de l'exclusion.

g. Enfin, le 06.04.2022, le Comité des Ministres, par une résolution⁵⁴, modifie l'art. 26 du Statut du Conseil de l'Europe, en supprimant la référence à la Russie quant au nombre de sièges à l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe.

h. Comme nous l'avons déjà indiquée *supra*, la validité (alternative) du retrait volontaire ou de l'exclusion de la Russie du Conseil de l'Europe, outre la question de la nature juridique de la cessation de la qualité de Membre de l'organisation (droit souverain et conventionnel ou sanction juridique internationale) et de la portée politique et symbolique, a d'importantes conséquences pratiques.

La différence importante quant à la date d'effet des deux mesures aboutissant au même effet juridique (le 31.12.2022, en cas de la validité du retrait volontaire, le 16.03.2022, en cas de la validité de l'exclusion) concerne principalement :

- la date de cessation de la qualité de la Russie de Partie aux traités internationaux conclus au sein du Conseil de l'Europe ;
- (comme conséquence particulière visant la Convention européenne des droits de l'homme) la limite de la compétence *ratione temporis* de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans les affaires où la Russie est partie requérante ou partie défenderesse et dans les affaires où elle peut présenter une demande de tierce intervention ;
- la date jusqu'à laquelle la contribution financière de la Russie au budget du Conseil de l'Europe doit être calculée ;
- la date quand les fonctions des fonctionnaires du Conseil de l'Europe (avec une nuance pour les membres du Greffe de la Cour européenne des Droits de l'Homme) de nationalité russe prennent fin de plein droit.

52 Résolution de l'Assemblée plénière de la Cour européenne des Droits de l'Homme sur les conséquences de la cessation de la qualité de membre du Conseil de l'Europe de la Fédération de Russie à la lumière de l'article 58 de la Convention européenne des droits de l'homme, adoptée le 22.03.2022.

53 Résolution du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe CM/Res(2022)3 sur des conséquences juridiques et financières de la cessation de la qualité de membre du Conseil de l'Europe de la Fédération de Russie, adoptée le 23.03.2022, lors de la 1429bis réunion des Délégués des Ministres.

54 Résolution du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe CM/Res(2022)5 amendant l'article 26 du Statut, adoptée le 06.04.2022, lors de la 1431 réunion des Délégués des Ministres.

Conclusions

En dehors du traité constitutif du Conseil de l'Europe, des sanctions juridiques internationales pour la violation, par un État Membre, de ses obligations découlant du Droit international sont prévues par certains traités internationaux adoptés au sein du Conseil de l'Europe et par des règles internes de cette organisation internationale. Ces sanctions peuvent être infligées par des divers organes du Conseil de l'Europe (le Comité des Ministres, l'Assemblée Parlementaire, le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux, la Cour européenne des Droits de l'Homme, le Comité européen des Droits sociaux, le Comité européen pour la prévention de la torture).

Quant aux sanctions statutaires (prévues par le Statut de Londres), elles ont en partie un caractère graduel et elles relèvent de la compétence décisionnelle du Comité des Ministres, avec une compétence consultative (partielle) de l'Assemblée Parlementaire. La sanction la plus grave, celle de l'exclusion du Conseil de l'Europe, ne peut être infligée que comme mesure ultime et seulement après la réunion de deux conditions cumulatives : l'application de la sanction immédiatement en dessous comme degré de sévérité (l'invitation faite à un État Membre de se retirer du Conseil de l'Europe) et le refus dudit État de d'exécuter de bon gré la sanction (l'invitation de se retirer) et de quitter l'organisation. En outre, l'exclusion, comme sanction, est impossible en cas de retrait antérieur volontaire de l'organisation. Si l'exclusion est décidée sans avoir fait d'abord appel à la sanction de l'invitation de se retirer et/ou après le retrait volontaire du Conseil de l'Europe, elle est contraire au Statut du Conseil de l'Europe.

L'exclusion de la Russie du Conseil de l'Europe, décidée sans avoir auparavant invité la Russie de se retirer (donc, sans lui avoir infligé au préalable cette sanction) et après la notification par la Russie de la décision de se retirer volontairement du Conseil de l'Europe, constitue une violation, de nature formelle, par le Conseil de l'Europe, de son traité constitutif, susceptible d'engager la responsabilité internationale de cette organisation (pour la décision d'exclusion), ainsi que des États Membres qui ont voté en faveur de l'exclusion (pour le vote exprime au sein du Comité des Ministres).

La perte par la Russie de la qualité d'État Membre du Conseil de l'Europe par un retrait volontaire ou en tant que sanction d'exclusion, a des conséquences pratiques très importantes (vu que les dates des effets juridiques d'un retrait volontaire et, respectivement, d'une exclusion, sont différentes de plus de 9 mois) quant à l'étendue de l'obligation du paiement des cotisations en tant qu'État Membre, quant à la date de cessation de la qualité d'État Partie aux traités internationaux adoptés au sein du Conseil de l'Europe, quant à la date de la fin de la compétence *ratione temporis* de la Cour européenne des Droits de l'Homme et quant à la date de la cessation des fonctions des fonctionnaires du Conseil de l'Europe de nationalité russe.