



Doc. 12072

29 octobre 2009

Incidences procédurales de la Résolution 1600 (2008) de l'Assemblée parlementaire sur «Le Conseil de l'Europe et ses États observateurs – situation actuelle et perspectives» et des textes apparentés de l'Assemblée

Rapport¹

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapporteur: M. Erol Aslan CEBECİ, Turquie, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

L'Assemblée parlementaire a affirmé, à de nombreuses reprises, son engagement à développer la coopération avec les États non membres du Conseil de l'Europe, notamment à travers les divers statuts dont ils peuvent bénéficier. Sa volonté de promouvoir le rôle des observateurs et de les associer plus étroitement à ses activités s'est ainsi déjà traduit, en 2007, par l'octroi aux délégations d'observateurs de droits supplémentaires.

La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a été chargée d'étudier les incidences sur la procédure et la pratique de l'Assemblée des propositions contenues dans les Résolutions [1598](#), [1599](#) et [1600 \(2008\)](#) et [1680 \(2009\)](#). Elle considère que la contribution des délégations d'États non membres aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions mérite d'être valorisée, mais relève que les membres de ces délégations ne peuvent jouir de droits identiques à ceux dont bénéficient les membres de l'Assemblée dans le plein exercice de leurs prérogatives et attributions parlementaires.

La commission propose de modifier certaines dispositions du Règlement de l'Assemblée ayant trait au statut d'observateurs, ainsi que d'y inclure des dispositions concernant le nouveau statut de partenaire pour la démocratie. En outre, elle invite le Bureau de l'Assemblée à élaborer des lignes directrices sur la participation des délégations parlementaires d'États non membres aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions.

1. *Renvoi en commission*: décision du Bureau du 27 novembre 2008, article 66.2 du Règlement.



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs par M. Cebeci, rapporteur	5
1. Introduction	5
2. Propositions de la Résolution 1600 (2008) nécessitant des modifications du Règlement	5
2.1. Participation d'observateurs et de représentants de parlements partenaires d'États non membres aux débats pléniers	5
2.2. Participation d'observateurs aux réunions de commissions et de sous-commissions	6
2.3. Incidences d'une éventuelle modification de l'article 60.4 concernant les droits des observateurs sur les droits des invités spéciaux participant aux commissions de l'Assemblée	6
3. Modification de l'article portant sur la participation aux débats de l'Assemblée des délégations de parlements non membres sans statut d'observateur (mise en œuvre des Résolutions 1598 et 1599 (2008))	7
4. Incidences d'autres propositions contenues dans la Résolution 1600 (2008) et les textes afférents ne nécessitant pas de modification du Règlement	7
4.1. Mesures spécifiques envisageables concernant les séances plénières de l'Assemblée et les réunions de la Commission permanente	7
4.2. Débats d'actualité à l'initiative d'observateurs	8
4.3. Éventuelle participation des observateurs aux missions d'observation des élections	8
4.4. Coopération avec des parlementaires algériens, marocains et tunisiens (paragraphe 20 de la Résolution 1598 (2008))	8
4.5. Préparation d'un projet de lignes directrices sur la participation des délégations d'observateurs parlementaires aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions [paragraphe 30.7 de la Résolution 1600 (2008)]	8
5. Observations préliminaires sur les conséquences procédurales de l'adoption par l'Assemblée de la Résolution 1680 (2009) sur la création d'un statut de «partenaire pour la démocratie» auprès de l'Assemblée parlementaire	8
5.1. Généralités	8
5.2. Motifs justifiant la création du nouveau statut	9
5.3. Conditions d'obtention de ce statut (parlements éligibles, engagements requis)	9
5.4. Principales questions de procédure	9
5.5. Conséquences du statut de partenaire pour la démocratie en relation avec des propositions de modification des dispositions relatives aux statuts d'invité spécial et d'observateur	11
6. Remarques finales	11
Annexe – Éléments de bonnes pratiques concernant les relations avec les observateurs, les invités spéciaux et les parlements partenaires des États non membres	12

A. Projet de résolution

1. L'Assemblée parlementaire a réaffirmé, à de nombreuses reprises, son engagement à développer la coopération avec les régions voisines de l'Europe et à contribuer à la consolidation de la démocratie et à la promotion du respect des droits de l'homme et de la prééminence du droit au-delà des frontières de ses Etats membres. Cet engagement est rappelé notamment dans sa [Résolution 1506 \(2006\)](#) sur les relations extérieures du Conseil de l'Europe, sa [Résolution 1600 \(2008\)](#) sur le Conseil de l'Europe et ses Etats observateurs – situation actuelle et perspectives, ainsi que dans ses Résolutions [1598 \(2008\)](#) «Renforcer la coopération avec les pays du Maghreb» et [1599 \(2008\)](#) sur la situation dans les républiques d'Asie centrale. Ces textes comprennent en particulier des propositions sur la façon de renforcer les relations entre l'Assemblée et les parlements concernés. De plus, l'Assemblée se réfère à sa Résolution 1680 (2009) sur la Création d'un statut de «partenaire pour la démocratie» auprès de l'Assemblée parlementaire, qui s'inscrit dans le prolongement des Résolutions [1598](#) et [1599 \(2008\)](#).
2. L'Assemblée a chargé la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles d'étudier les incidences sur la procédure et la pratique de l'Assemblée des propositions contenues dans les Résolutions [1598](#), [1599](#) et [1600 \(2008\)](#), ainsi que dans la [Résolution 1680 \(2009\)](#).
3. L'Assemblée se félicite de la contribution des Etats observateurs aux travaux du Conseil de l'Europe et à ses propres activités et souhaite que leur engagement soit maintenu et renforcé. A cet égard, elle rappelle que sa volonté de promouvoir le rôle des observateurs et de les associer plus étroitement à ses activités s'est déjà traduite, en 2007, par l'octroi de droits supplémentaires.
4. L'Assemblée estime que le renforcement des possibilités d'action, du point de vue des procédures, des Etats observateurs et des membres d'autres parlements partenaires lors des séances plénières et dans les commissions permettra à l'Assemblée et à ses membres de mieux tirer parti de leur apport et de leur soutien. Toutefois, dans une logique de bonne gouvernance, elle considère que les membres de délégations d'Etats non membres ne peuvent jouir de droits identiques à ceux dont bénéficient les membres de l'Assemblée dans le plein exercice de leurs prérogatives et attributions parlementaires. Ceci s'applique notamment aux procédures liées aux obligations et responsabilités des membres ou de leurs délégations nationales.
5. En conséquence, l'Assemblée décide de modifier son Règlement comme suit:
 - 5.1. à l'article 35.6:
 - dans la première phrase, remplacer «aux membres» par «aux membres ou aux membres des délégations d'invités spéciaux, d'observateurs et de partenaires pour la démocratie»,
 - et dans la dernière phrase, remplacer «Aucun membre» par «Aucun membre, ni aucun membre d'une délégation d'invités spéciaux, d'observateurs et de partenaires pour la démocratie»;
 - 5.2. à l'article 47.5, remplacer la première phrase par le texte suivant:

«Sous réserve des dispositions de l'alinéa 6 ci-dessous, les membres des délégations d'invités spéciaux, d'observateurs et de partenaires pour la démocratie désignés auprès d'une commission peuvent participer aux réunions de celle-ci, et prendre la parole à l'invitation du président de la commission; ils n'ont pas le droit de vote.»;
 - 5.3. à l'article 59.8, remplacer la première phrase par le texte suivant:

«Les membres des délégations d'invités spéciaux peuvent participer aux réunions des commissions dans les conditions prévues à l'article 47.5. Ils peuvent adresser au président de la commission des propositions concernant le projet d'ordre du jour des réunions de la commission et des propositions d'amendements aux projets de textes examinés lors de ces réunions. Le président de la commission décide des suites à donner.»;
 - 5.4. à l'article 60.4, remplacer la première phrase par le texte suivant:

«Les membres des délégations d'observateurs peuvent participer aux réunions des commissions dans les conditions prévues à l'article 47.5. Ils peuvent adresser au président de la commission des propositions concernant le projet d'ordre du jour des réunions de la commission et des propositions d'amendements aux projets de textes examinés lors de ces réunions. Le président de la commission décide des suites à donner.»;
 - 5.5. remplacer l'article 60.5 par le texte suivant:

«Le Président de l'Assemblée peut inviter des représentants de parlements d'autres Etats non membres à assister à un débat de l'Assemblée.».

6. L'Assemblée décide également d'aligner les dispositions réglementaires concernant les délégations de partenaires pour la démocratie sur les articles 59.8 et 60.4 relatives aux délégations d'observateurs et d'invités spéciaux susmentionnés.
7. L'Assemblée décide que ces modifications entreront en vigueur dès leur adoption.
8. En outre, l'Assemblée rappelle qu'au paragraphe 30.7 de la [Résolution 1600 \(2008\)](#), elle a invité le Bureau de l'Assemblée à élaborer, en tenant compte des bonnes pratiques, des lignes directrices sur la participation des délégations d'observateurs parlementaires aux travaux de l'Assemblée, y compris dans le cadre de la Commission permanente et des réunions des commissions. Elle renvoie à cet égard aux éléments de bonnes pratiques concernant les relations avec les délégations d'observateurs, les invités spéciaux et les parlements partenaires d'États non membres, qui figurent en annexe au Doc. 12072.

B. Exposé des motifs par M. Cebeci, rapporteur

1. Introduction

1. Lors de sa réunion du 30 septembre 2008, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a approuvé un avis au Bureau de l'Assemblée sur la mise en œuvre des propositions contenues dans la [Résolution 1600 \(2008\)](#) sur le Conseil de l'Europe et ses États observateurs – situation actuelle et perspectives. Cet avis (document AS/Pro (2008) 06 déf) contient plusieurs propositions de modification des articles 35.6, 47.5, 47.6, 59.8 et 60.4 du Règlement de l'Assemblée. Il contient également des éléments de bonnes pratiques concernant les relations avec les observateurs et les parlements amis des États non membres (voir annexe au document Doc. AS/Pro (2008) 06 déf), que le Bureau pourrait prendre en compte pour élaborer des lignes directrices sur la participation des délégations d'observateurs aux débats pléniers, ainsi qu'aux réunions de la Commission permanente et des commissions.

2. Cet exercice devrait permettre aux membres de l'Assemblée parlementaire et à l'Assemblée elle-même de bénéficier de la contribution des observateurs dans des circonstances appropriées.

3. Le 27 novembre 2008, le Bureau de l'Assemblée a chargé la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de préparer un rapport sur ce sujet, conformément à l'article 66.2. Le présent rapport examine dans un premier temps les propositions de la Résolution 1600 qui nécessitent de modifier le Règlement de l'Assemblée, puis, dans un second temps, les incidences des propositions qui sont sans impact sur le Règlement, mais qui influent sur la pratique de l'Assemblée.

4. Il convient de rappeler que, lors de son débat sur les relations extérieures le 23 janvier 2008, l'Assemblée a adopté, outre la [Résolution 1600 \(2008\)](#) sur le Conseil de l'Europe et ses États observateurs, la [Résolution 1598 \(2008\)](#) «Renforcer la coopération avec les pays du Maghreb» et la Résolution 1599 (2008) sur la situation dans les républiques d'Asie centrale. Ces deux dernières résolutions contiennent des propositions destinées à renforcer le dialogue entre l'Assemblée et les parlements concernés². Le présent rapport tiendra compte, lorsqu'il y a lieu, de ces parlements et des autres parlements partenaires d'États non membres. Il convient aussi de prendre en considération le fait que l'Assemblée a franchi une étape supplémentaire dans ses relations avec certains parlements partenaires avec l'adoption de la [Résolution 1680 \(2009\)](#) sur la création d'un statut de «partenaire pour la démocratie».

2. Propositions de la Résolution 1600 (2008) nécessitant des modifications du Règlement

5. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a déjà examiné en détail les incidences de la [Résolution 1600 \(2008\)](#) sur la procédure et les pratiques de l'Assemblée (voir en particulier le document AS/Pro (2008) 06 déf). Ne figure par conséquent ci-dessous qu'un résumé des propositions de modification du Règlement. Elles concernent la participation des observateurs aux séances plénières et aux réunions des commissions.

2.1. Participation d'observateurs et de représentants de parlements partenaires d'États non membres aux débats pléniers

6. En vertu de l'article 35.6 en vigueur, les membres peuvent demander la parole pour une minute le premier jour d'une partie de session «afin d'attirer l'attention de l'Assemblée sur une question d'importance politique, qui ne fait pas l'objet d'un rapport d'une commission de l'Assemblée». Cette disposition n'est actuellement pas utilisée par les membres de l'Assemblée. Cela étant, on pourrait envisager de donner également des droits analogues aux membres de délégations d'observateurs.

7. L'article 35.6 pourrait ainsi être modifié comme suit:

«Pour une durée n'excédant pas quinze minutes, le Président peut, le premier jour d'une partie de session, donner la parole aux membres ou aux membres des délégations d'invités spéciaux, d'observateurs et de partenaires pour la démocratie pendant une minute afin d'attirer l'attention de

2. Dans la [Résolution 1598](#), l'Assemblée demande au Bureau et à la commission du Règlement de prendre en considération le rapport sur les pays du Maghreb et de l'intégrer dans la réflexion générale en cours sur les structures futures et les relations extérieures de l'Assemblée afin de définir la place de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie dans les relations privilégiées à établir avec les pays de la rive sud de la Méditerranée; dans la [Résolution 1599 \(2008\)](#), l'Assemblée envisage d'inviter des représentants des parlements des républiques d'Asie centrale à participer aux sessions plénières, aux réunions des commissions et aux autres activités de l'Assemblée traitant de questions d'intérêt commun.

l'Assemblée sur une question d'importance politique, qui ne fait pas l'objet d'un rapport d'une commission de l'Assemblée. Ils devraient indiquer auparavant au Service de la séance le sujet de leur intervention. Si les délais le permettent, le Président peut prévoir d'autres temps de parole analogues plus courts pendant la même partie de session. Aucun membre, ni aucun membre d'une délégation d'invités spéciaux, d'observateurs et de partenaires pour la démocratie, ne peut prendre la parole plus d'une fois par partie de session au titre de cette disposition.»

2.2. Participation d'observateurs aux réunions de commissions et de sous-commissions

8. Les droits actuels des observateurs participant aux réunions des commissions sont énoncés aux articles 47.5 et 60.4. Ainsi que le document susmentionné de la commission du Règlement le souligne (AS/Pro (2009) 6 déf), il est peut-être temps de permettre aussi aux observateurs de présenter des amendements aux projets de textes examinés par les commissions à leurs réunions. Cette possibilité ne modifierait pas le processus de décision au sein des commissions, qui sont libres d'accepter ou non les amendements. Les présidents de commissions jugeraient de la recevabilité d'un amendement présenté par un membre d'une délégation d'observateurs, comme ils le font pour toutes les autres propositions d'amendement.

9. Il a aussi été proposé que les membres des délégations d'observateurs devraient également avoir la possibilité de faire des propositions concernant le projet d'ordre du jour des réunions des commissions, le président de la commission étant chargé des suites à donner à ces propositions.

10. Dans un souci de transparence, il conviendrait d'intégrer ces deux nouvelles propositions ouvertes aux délégations d'observateurs à l'article 60.4. Dans le même temps, on pourrait légèrement adapter la formulation actuelle de cette disposition afin d'harmoniser la terminologie utilisée dans le Règlement de l'Assemblée à propos des délégations d'observateurs. L'article 60.4 pourrait ainsi être modifié et adapté comme suit:

«Les membres des délégations d'observateurs peuvent participer aux réunions des commissions dans les conditions énoncées à l'article 47.5. Ils peuvent adresser aux présidents des commissions, qui décident des suites à donner, des propositions concernant le projet d'ordre du jour des réunions des commissions et des propositions d'amendements aux projets de textes examinés lors de ces réunions. Ils peuvent signer des propositions de résolution et de recommandation ainsi que des déclarations écrites. Toutefois, ils ne sont pas pris en compte pour le nombre de signatures requis. Les membres des délégations d'observateurs peuvent participer aux travaux des groupes politiques selon les modalités fixées par lesdits groupes.».

11. Outre les modifications apportées à l'article 60.4, l'énoncé de la première phrase de l'article 47.5 devrait être précisé comme suit:

«Sous réserve des dispositions de l'alinéa 6 ci-dessous, les membres des délégations d'invités spéciaux, d'observateurs et de partenaires pour la démocratie désignés auprès d'une commission peuvent participer aux réunions de celle-ci, et prendre la parole à l'invitation du président de la commission; ils n'ont pas le droit de vote.».

12. Le paragraphe 27.2 de la [Résolution 1600 \(2008\)](#) de l'Assemblée invite les membres des délégations d'observateurs à prendre part périodiquement aux travaux des sous-commissions. Cela étant, en 2008, les observateurs n'ont assisté qu'aux réunions des sous-commissions de la commission des questions politiques. S'il y a lieu, la contribution des observateurs aux travaux des autres sous-commissions pourrait être encouragée et mentionnée dans les éléments de bonnes pratiques figurant en annexe du présent rapport.

2.3. Incidences d'une éventuelle modification de l'article 60.4 concernant les droits des observateurs sur les droits des invités spéciaux participant aux commissions de l'Assemblée

13. Il est d'usage à l'Assemblée, en cas d'octroi de nouveaux droits aux observateurs – ou aux invités spéciaux –, d'adapter en conséquence les dispositions correspondantes concernant les invités spéciaux – ou les observateurs. Il s'agit en l'occurrence d'adapter le statut des invités spéciaux. Les droits des invités spéciaux en ce qui concerne les réunions des commissions sont énoncés à l'article 59.8. Il convient donc de modifier cette disposition comme suit:

«Les membres des délégations d'invités spéciaux peuvent participer aux réunions des commissions dans les conditions prévues à l'article 47.5. Ils peuvent adresser aux présidents des commissions, qui décident des suites à donner, des propositions concernant le projet d'ordre du jour des réunions des commissions et des propositions d'amendements aux projets de textes examinés lors de ces réunions.»

Ils peuvent signer des propositions de résolution et de recommandation ainsi que des déclarations écrites. Toutefois, ils ne sont pas pris en compte pour le nombre de signatures requis. Les membres des délégations d'invités spéciaux peuvent participer aux travaux des groupes politiques selon les modalités fixées par lesdits groupes.»

14. Il va de soi que cette disposition devra également s'appliquer aux délégations de partenaires pour la démocratie.

3. Modification de l'article portant sur la participation aux débats de l'Assemblée des délégations de parlements non membres sans statut d'observateur (mise en œuvre des Résolutions 1598 et 1599 (2008))

15. En vertu de l'article 60.5 du Règlement de l'Assemblée, «Le Bureau peut, à la majorité des deux tiers, inviter des représentants de parlements d'autres États non membres à assister à un débat de l'Assemblée». Dans ce contexte, l'expression «parlements d'autres États non membres» désigne les parlements n'ayant pas le statut d'observateur, d'invité spécial ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée. Si l'on tient compte des Résolutions 1598 et 1599 (2008) mentionnées au paragraphe 4 ci-dessus et d'autres textes de l'Assemblée régissant les relations avec les parlements d'États non membres, on pourrait envisager de simplifier la procédure prévue à l'article 60.5. Il conviendrait de laisser au Président de l'Assemblée, et non plus au Bureau, le soin d'autoriser, conformément à la politique de l'Assemblée, les membres de parlements d'États non membres à assister aux débats de l'Assemblée.

16. En conséquence, l'article 60.5 pourrait être libellé comme suit:

«Le Président de l'Assemblée peut inviter des représentants de parlements d'autres États non membres à assister à un débat de l'Assemblée.».

4. Incidences d'autres propositions contenues dans la Résolution 1600 (2008) et les textes afférents ne nécessitant pas de modification du Règlement

17. La Résolution 1600 (2008) et les Résolutions 1598 et 1599 (2008) susmentionnées contiennent d'autres propositions qui ne nécessitent pas de modification du Règlement, mais ont une incidence sur la procédure et la pratique de l'Assemblée.

4.1. Mesures spécifiques envisageables concernant les séances plénières de l'Assemblée et les réunions de la Commission permanente

18. La Résolution 1600 (2008) propose l'extension du Règlement spécial régissant les débats de l'Assemblée sur l'OCDE à d'autres débats présentant un intérêt particulier pour les observateurs. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a étudié cette proposition. Elle convient qu'il serait utile de donner aux délégations d'observateurs les mêmes droits qu'aux membres de l'Assemblée en ce qui concerne non seulement les débats sur l'OCDE, mais également d'autres débats spécifiques présentant un intérêt commun. Cela étant, en l'état actuel, l'application d'une telle proposition réduirait encore le peu de temps disponible pour les débats ordinaires de l'Assemblée en plénière et pourrait poser des problèmes d'organisation (voir le document AS/Pro (2008) 06 def).

19. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles estime que la Commission permanente serait mieux adaptée à la tenue de débats spéciaux élargis avec les observateurs, auxquels pourraient s'appliquer *mutatis mutandis* les dispositions concernant les débats sur l'OCDE. Le Bureau de l'Assemblée et les observateurs pourraient, d'un commun accord, tester cette procédure. Cette possibilité pourrait figurer parmi les éléments de bonnes pratiques joints en annexe au présent rapport.

20. Du fait de ses procédures simples et souples (par exemple, aucune liste formelle des orateurs n'est établie), la Commission permanente pourrait être pour les observateurs un lieu de débat intéressant. Cela étant, selon les statistiques, les observateurs ne participent que rarement aux réunions de la Commission permanente.

21. En outre, comme indiqué au paragraphe 20 de la Résolution 1598 (2008), la Commission permanente pourrait constituer un cadre de dialogue avec les parlementaires algériens, marocains et tunisiens sur des sujets d'intérêt commun.

4.2. Débats d'actualité à l'initiative d'observateurs

22. S'il y a lieu, les délégations d'observateurs peuvent proposer à une délégation nationale ou à un groupe politique de l'Assemblée de demander la tenue d'un débat d'actualité sur un sujet d'intérêt commun. Ce genre de débat présente l'avantage d'offrir aux membres de l'Assemblée et aux observateurs quasiment les mêmes droits, car aucun rapport n'est présenté, aucun texte adopté et aucun amendement déposé.

4.3. Éventuelle participation des observateurs aux missions d'observation des élections

23. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a étudié cette proposition. Tout en reconnaissant l'intérêt de celle-ci, la commission a conclu que son application pourrait présenter certaines difficultés. En effet, il peut arriver que les autorités du pays dans lequel se tient une élection ne souhaitent pas que des observateurs auprès de l'Assemblée soient intégrés aux commissions ad hoc d'observation des élections. Par ailleurs, les accords de coopération entre l'Assemblée, le Parlement européen, l'Assemblée de l'OSCE et l'OSCE/BIDDH sont actuellement en cours de révision. Par conséquent, la commission du Règlement estime qu'en l'état actuel des choses, il n'est pas opportun de soutenir la participation des observateurs auprès de l'Assemblée aux missions d'observation des élections de l'Assemblée.

4.4. Coopération avec des parlementaires algériens, marocains et tunisiens (paragraphe 20 de la Résolution 1598 (2008))

24. Dans une certaine mesure, ces propositions ont été supplantées par la [Résolution 1680 \(2009\)](#) sur le statut de partenaire pour la démocratie. Les propositions suivantes pourraient toutefois être appliquées en attendant que ce statut soit accordé aux parlements concernés. La possibilité de profiter des réunions de la Commission permanente pour avoir un échange de vues avec ces parlementaires figure dans le projet d'éléments de bonnes pratiques joint en annexe au présent rapport. C'est également le cas de deux autres propositions contenues dans la [Résolution 1598 \(2008\)](#):

- inviter les trois parlements concernés à envoyer des représentants aux séances plénières de l'Assemblée avec la possibilité d'intervenir dans les débats qui les concernent;
- encourager les commissions de l'Assemblée à inviter les délégations des parlements présentes aux parties de session de l'Assemblée à assister à leurs réunions si des sujets d'intérêt commun sont inscrits à l'ordre du jour.

4.5. Préparation d'un projet de lignes directrices sur la participation des délégations d'observateurs parlementaires aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions [paragraphe 30.7 de la Résolution 1600 (2008)]

25. Des éléments de bonnes pratiques concernant les relations avec les observateurs et les parlements partenaires d'États non membres ont été élaborés à la lumière du présent rapport. Ils figurent en annexe. Le Bureau de l'Assemblée pourrait en tenir compte lors de l'élaboration des lignes directrices prévues au paragraphe 30.7 de la [Résolution 1600 \(2008\)](#).

26. Le projet de lignes directrices pourrait également se référer, le cas échéant, aux invités spéciaux et aux partenaires pour la démocratie. Cette proposition est conforme à la pratique constante de l'Assemblée qui s'efforce, en matière de droits, d'aligner le statut d'invité spécial et d'observateur. Ces mentions pourraient également couvrir les partenaires pour la démocratie, car la définition de ce statut est, souvent, similaire à celle du statut d'invité spécial.

5. Observations préliminaires sur les conséquences procédurales de l'adoption par l'Assemblée de la Résolution 1680 (2009) sur la création d'un statut de «partenaire pour la démocratie» auprès de l'Assemblée parlementaire

5.1. Généralités

27. Le 26 juin 2009, l'Assemblée a adopté sa [Résolution 1680 \(2009\)](#). Le même jour, le Bureau de l'Assemblée a chargé la commission du Règlement de prendre en compte cette Résolution 1680 dans la préparation du rapport visant à modifier diverses dispositions du Règlement de l'Assemblée (rapporteur M. Holovaty) (voir également le paragraphe 16 de la Résolution 1680). Toutefois, en raison du lien étroit qui existe entre les Résolutions [1598](#) et [1599 \(2008\)](#) et la [Résolution 1680 \(2009\)](#) sur la création d'un

statut de partenaire pour la démocratie, le rapporteur a inclus dans le présent rapport quelques observations préliminaires sur les conséquences procédurales de la Résolution 1680, étant entendu que les amendements spécifiques aux différents articles figurent dans le rapport de M. Holovaty (voir [Doc. 12071](#)).

5.2. Motifs justifiant la création du nouveau statut

28. Le statut de partenaires pour la démocratie a été créé:

- afin de développer la coopération avec les régions voisines, en tant que moyen de consolider les transformations démocratiques et de promouvoir la stabilité, la bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme et l'Etat de droit;
- pour répondre à l'intérêt exprimé par plusieurs parlements des pays voisins avec lesquels l'Assemblée a mis en place des relations de travail (Algérie, Kazakhstan, Maroc et Tunisie, et le Conseil législatif palestinien), afin d'améliorer le statut de l'actuelle coopération par la mise en place d'une relation permanente;
- pour pallier l'absence, dans le Règlement de l'Assemblée, d'un cadre flexible de coopération renforcée avec ces parlements.

29. Le statut de partenaire pour la démocratie relève de la seule compétence de l'Assemblée, s'applique exclusivement à cette dernière et diffère de ses statuts d'invité spécial et d'observateur.

5.3. Conditions d'obtention de ce statut (parlements éligibles, engagements requis)

30. D'après le paragraphe 15 de la [Résolution 1680 \(2009\)](#), les parlements nationaux de l'ensemble des Etats du sud de la Méditerranée et du Proche-Orient participant au Processus de Barcelone – Union pour la Méditerranée (y compris le Conseil législatif palestinien) et des Etats d'Asie centrale participants de l'OSCE (Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan) devraient pouvoir demander le statut de «partenaire pour la démocratie». De plus, le même paragraphe spécifie que les demandes de parlements d'autres Etats pourront également être examinées si le Bureau de l'Assemblée le décide.

31. La demande de ce statut devra être adressée au Président de l'Assemblée par le président du parlement concerné (ou, le cas échéant, par les présidents des chambres s'il s'agit d'un parlement bicaméral) et contenir les éléments (engagements et obligations, etc.) énoncés aux alinéas 12.2.1 à 12.2.7 de la [Résolution 1280](#) (c'est-à-dire une référence aux valeurs du Conseil de l'Europe, un moratoire sur la peine capitale, des élections libres et équitables...). En outre, il convient d'accorder une attention particulière, lors de l'examen d'une demande de statut de partenaire pour la démocratie, à l'existence d'une représentation des différents partis politiques au parlement et au respect des droits de l'opposition. Enfin, la commission concernée de l'Assemblée pourra, au vu de la situation particulière de chaque pays, proposer des conditions spécifiques à remplir avant ou après l'octroi du statut.

5.4. Principales questions de procédure

32. Il serait utile que la commission du Règlement examine quatre points:

- le nombre de sièges des délégations de partenaires pour la démocratie;
- la composition de ces délégations;
- les rapports sur les progrès accomplis par les parlements partenaires pour la démocratie;
- les modalités d'octroi, de suspension et de retrait du statut de partenaire pour la démocratie.

5.4.1. Nombre des sièges

33. La pratique de l'Assemblée consiste à fixer le nombre de sièges des délégations nationales dans une fourchette de 2 à 18, le principal facteur pris en compte étant la population de l'Etat membre concerné. Le nombre de sièges (sans les suppléants) des délégations d'invités spéciaux est égal à celui que le pays aurait obtenu en qualité de membre du Conseil de l'Europe (cf. l'article 59.5 du Règlement de l'Assemblée). Les délégations d'observateurs à l'Assemblée se voient généralement attribuer la moitié du nombre de sièges qu'elles auraient eues en qualité de membre du Conseil de l'Europe (cf. [Doc. 7792](#), paragraphe 18). Toutefois, le maximum de sièges attribués à une délégation d'observateurs est de 6 (cf. [Doc. 8561](#), paragraphe 58).

34. Pour les délégations de partenaires pour la démocratie, l'on pourrait appliquer soit le système mis en place pour les observateurs, soit celui qui concerne les invités spéciaux. Dans la pratique, cela signifie qu'une éventuelle délégation de partenaires pour la démocratie du Maroc ou de l'Algérie compterait soit six sièges (modèle «observateurs»), soit 12 sièges (modèle «invités spéciaux»). Le rapporteur estime qu'il serait préférable d'appliquer aux partenaires pour la démocratie le système des observateurs, car cela limiterait le nombre de sièges à un niveau raisonnable. Il pourra par conséquent être proposé que le nombre de sièges attribués aux délégations de partenaires pour la démocratie ne dépasse pas six personnes (et autant de suppléants) et corresponde à la moitié du nombre de sièges que le pays aurait obtenu en tant que membre du Conseil de l'Europe.

5.4.2. Composition des délégations

35. D'après le paragraphe 12.3 de la [Résolution 1680 \(2009\)](#), la composition des délégations des partenaires pour la démocratie devra respecter, dans la mesure du possible, les principes fixés à l'article 6.2.a du Règlement de l'Assemblée:

- une représentation équitable, au sein de chaque délégation, des partis ou groupes politiques existant dans son parlement (si le nombre de membres le permet);
- l'inclusion d'un pourcentage de membres du sexe sous-représenté au moins égal à celui que comptent actuellement leurs parlements et, en tout état de cause, un représentant de chaque sexe.

36. Il pourrait être proposé que les parlements bénéficiant du statut de partenaire pour la démocratie ne transmettent pas de pouvoirs au Président de l'Assemblée mais lui communiquent (au moins une semaine avant l'ouverture d'une session ordinaire) une liste de membres dont la désignation est approuvée par le parlement (ou par les chambres de ce parlement s'il est bicaméral), et ce pour toute la durée de la session (année parlementaire). Il devrait être entendu que le Président pourra, le cas échéant, soumettre la liste au Bureau de l'Assemblée afin d'examiner si les critères susmentionnés sont respectés. En cas de problème, le Bureau devrait avoir la possibilité de renvoyer la question à la commission des questions politiques pour rapport et à toute autre commission (y compris celle du Règlement) pour avis.

5.4.3. Rapports périodiques sur les progrès accomplis par les parlements bénéficiant du statut de partenaire pour la démocratie

37. L'une des raisons d'être du statut de partenaire pour la démocratie réside dans la volonté de l'Assemblée de promouvoir les valeurs essentielles du Conseil de l'Europe dans les pays concernés. C'est pourquoi le paragraphe 12.4 de la [Résolution 1680](#) stipule que l'Assemblée passera périodiquement en revue les progrès accomplis par les parlements concernés dans le cadre du statut de partenaire pour la démocratie. En outre, le paragraphe 12.2.7 de cette résolution impose à ces parlements d'informer régulièrement l'Assemblée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des principes du Conseil de l'Europe.

38. Ces dispositions visent à permettre à l'Assemblée d'accompagner les parlements concernés dans le processus de démocratisation et de modernisation de leur pays. Il pourrait être envisagé que les parlements ou les délégations parlementaires bénéficiant du statut de partenaire pour la démocratie présentent annuellement un rapport écrit sur les progrès accomplis, via le Président au Bureau de l'Assemblée, qui pourrait le communiquer pour observations à la commission des questions politiques et aux autres commissions concernées. Le Bureau devrait également avoir la possibilité de demander aux parlements / délégations jouissant du statut de partenaire pour la démocratie d'établir, si nécessaire, un rapport d'étape.

5.4.4. Modalités de suspension ou de retrait du statut de partenaire pour la démocratie

39. La [Résolution 1680 \(2009\)](#) stipule que la décision d'octroyer, de suspendre et/ou de retirer le statut de partenaire pour la démocratie sera prise par l'Assemblée à l'issue d'un débat sur la base d'un rapport de la commission des questions politiques et de l'avis des autres commissions pertinentes³. La seule question ouverte reste l'engagement d'une procédure de suspension ou de retrait. Manifestement, la commission des questions politiques devrait avoir le droit de prendre l'initiative d'adresser une demande écrite motivée au Bureau. Ce dernier devrait alors décider s'il convient de renvoyer la question à la commission des questions

3. Il pourrait être proposé qu'à l'avenir ce soit l'Assemblée, et non le Bureau, qui prenne les décisions comparables à propos du statut d'invité spécial.

politiques pour rapport et aux autres commissions concernées pour avis. En cas d'urgence, le Bureau devrait également avoir la possibilité de charger directement la commission des questions politiques et les autres commissions concernées de préparer un rapport et un avis.

5.5. Conséquences du statut de partenaire pour la démocratie en relation avec des propositions de modification des dispositions relatives aux statuts d'invité spécial et d'observateur

40. Il est proposé de définir sur le plan réglementaire le statut de partenaire pour la démocratie notamment dans des termes similaires au statut d'observateur. L'avant-projet de résolution contenu dans ce rapport présente des modifications aux articles 35.6 et 47.5 concernant les invités spéciaux et les observateurs. C'est pourquoi il est proposé d'inclure dans ces modifications également les délégations de partenaires pour la démocratie.

6. Remarques finales

41. L'Assemblée est invitée à examiner et à adopter l'avant-projet de résolution contenu dans le présent rapport qui devrait être présenté à la Commission permanente (Berne, 20 novembre 2009).

42. Les éléments de bonnes pratiques annexés au présent rapport pourraient être transmis au Bureau pour un examen ultérieur.

43. Les considérations exposées dans la section V ci-dessus, sur le statut de partenaire pour la démocratie, ont été prises en compte dans le rapport de M. Holovaty sur l'amendement de diverses dispositions du Règlement de l'Assemblée parlementaire. De plus, il pourrait être utile de prévoir qu'à l'avenir, l'Assemblée (et non le Bureau) soit chargée, sur la base d'un rapport et d'avis de ses commissions compétentes, de prendre les décisions relatives à l'octroi, à la suspension et au retrait du statut d'invité spécial.

Annexe – Éléments de bonnes pratiques concernant les relations avec les observateurs, les invités spéciaux et les parlements partenaires des Etats non membres

S'agissant des séances plénières de l'Assemblée:

- organiser des débats sur des questions d'intérêt commun pour l'Assemblée et les observateurs/invités spéciaux/partenaires pour la démocratie et sur des sujets de préoccupation dans les États respectifs;
- donner aux délégations d'observateurs/d'invités spéciaux/de partenaires pour la démocratie et autres délégations invitées la possibilité, après en avoir informé le Président de l'Assemblée, de soumettre une communication écrite sur les débats d'intérêt commun organisés par l'Assemblée; conformément à l'article 23.2.k du Règlement, le Président peut demander que la communication soit consignée en tant que document officiel de l'Assemblée;
- inviter, sur des questions d'intérêt commun, les présidents de parlements ayant un statut spécial auprès de l'Assemblée et les représentants des gouvernements correspondants à prendre la parole devant l'Assemblée;
- s'il y a lieu, inviter aux séances plénières de l'Assemblée, en leur donnant la possibilité d'intervenir dans les débats qui présentent un intérêt pour eux (voir l'article 60.5), les représentants des autres parlements non membres:
 - ayant conclu un accord de coopération avec l'Assemblée ou ayant demandé un statut spécial;
 - ayant été désignés comme partenaires de coopération dans un texte adopté par l'Assemblée;
 - ayant participé régulièrement aux débats élargis de l'Assemblée sur l'OCDE;
 - ayant accepté d'être inclus dans le cadre des débats réguliers de l'Assemblée sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie (Résolution 1600 (2008)).
- s'il y a lieu, les délégations d'observateurs, d'invités spéciaux et de partenaires pour la démocratie peuvent proposer à une délégation nationale ou à un groupe politique de l'Assemblée de demander la tenue d'un débat d'actualité sur un sujet d'intérêt commun.

S'agissant de la Commission permanente:

- encourager la participation d'observateurs, d'invités spéciaux et de partenaires pour la démocratie aux réunions de la Commission permanente;
- inviter aux débats de la Commission permanente sur des sujets d'intérêt commun des représentants d'autres parlements d'États non membres;
- si c'est politiquement judicieux et si les conditions organisationnelles et budgétaires sont réunies, le Bureau peut proposer de tenir avec les observateurs, les invités spéciaux et les partenaires pour la démocratie, lors d'une réunion de la Commission permanente, un débat spécial auquel pourraient s'appliquer *mutatis mutandis* les dispositions relatives aux débats élargis de l'OCDE.

S'agissant des commissions de l'Assemblée:

- encourager la participation des observateurs et des partenaires pour la démocratie aux commissions et, s'il y a lieu, aux sous-commissions;
- sous réserve de l'accord préalable du président d'une commission, les observateurs, les invités spéciaux et les partenaires pour la démocratie pourraient présenter à la commission concernée des documents tels que des exposés de position, des notes d'information complémentaires ou des projets de déclaration;
- encourager la participation des membres des délégations ayant un statut spécial à l'élaboration des rapports de commission sur des sujets présentant un intérêt particulier;
- après en avoir informé le président de la commission, ces membres pourraient proposer à la commission en question la tenue d'un débat (en séance plénière ou au sein de la Commission permanente) sur un sujet d'intérêt commun au titre de la procédure d'urgence ou en tant que débat d'actualité;
- encourager la participation des observateurs, des invités spéciaux et des partenaires pour la démocratie à l'organisation, par les commissions, d'auditions et de conférences sur des sujets présentant pour eux un intérêt;

- s'il y a lieu, les représentants des parlements d'autres États non membres présents aux séances plénières pourraient être invités à assister aux réunions des commissions lorsque des questions d'intérêt commun figurent à l'ordre du jour.

* * *

Commission chargée du rapport: commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Renvoi en commission: décision du Bureau du 27 novembre 2008, article 66.2 du Règlement

Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 1er octobre 2009

Membres de la commission: M. John **Greenway** (président), M. Rudi **Vis** (1er vice-président), M. **Lintner** (2ème vice-président), M. Agius, Mme **Bemelmans-Videc**, Mme Benaki, M. **Cebeci**, M. Chope, Mme **Err**, M. Gross, M. Haibach, M. Höfer, M. **Holovaty**, M. Huseynov, M. Islami, M. **Kumcuoğlu**, Mme **Lilliehöök**, Mme Mendonça, Mme Pernaska, M. **Rowen**, M. Rustamyan, M. **Saar**, M. **Van Overmeire**, M. **Vareikis**

N.B.: Les noms des membres qui ont participé à la réunion sont indiqués en **gras**

Secrétariat de la commission: M. Heinrich, Mme Clamer