



Doc. 11431

12 octobre 2007

Application et amendement de diverses dispositions du Règlement de l'Assemblée

Rapport

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapporteur: M. Erik JURGENS, Pays-Bas

Résumé

Le Règlement de l'Assemblée actuellement en vigueur a été adopté en 1999, sur la base d'un processus complet de révision. L'Assemblée juge à présent nécessaire de procéder à la révision de son Règlement afin de prendre en compte l'évolution de ses pratiques au cours des dernières années, et notamment de préciser le rôle et les fonctions des organes de l'Assemblée, de revoir les dispositions qui n'ont pas donné pleinement satisfaction ou ne correspondent plus à la pratique de l'Assemblée, et de clarifier ces règles lorsque l'interprétation ou l'application soulève des difficultés.

Le présent rapport comporte en conséquence des propositions concernant:

- le rôle et les fonctions du Bureau de l'Assemblée et du Comité des présidents;
- les fonctions du Président de l'Assemblée et la durée de son mandat;
- les modalités d'élection des présidents et vice-présidents des commissions de l'Assemblée et la durée de leur mandat;
- la procédure d'examen des amendements aux projets de texte de l'Assemblée;
- la terminologie en usage s'agissant du calendrier de l'Assemblée et l'abandon des notions d'ordre du jour et d'ordre du jour des séances;
- le statut d'observateur et le statut d'invité spécial;
- certains aspects des relations de l'Assemblée avec le Comité des Ministres.

Les changements apportés au Règlement entreront en vigueur le 21 janvier 2008.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Jurgens	9
1. Introduction	9
2. Règles qui n'ont pas donné pleinement satisfaction ou qui ne correspondent plus aux pratiques de l'Assemblée (y compris des lacunes majeures dans le Règlement)	10
2.1. Généralités	10
2.2. Clarification du rôle et des fonctions du Bureau de l'Assemblée	10
2.3. Possibilité pour le Bureau de présenter à l'Assemblée des rapports comportant un dispositif ..	11
2.4. Proposition concernant la composition du Bureau	11
2.5. Le Comité des présidents	12
2.6. Mandat et fonctions du Président de l'Assemblée a. Fonctions du Président	13
2.7. Durée du mandat des membres de l'Assemblée	14
2.8. Calendrier de l'Assemblée, ordre du jour et ordre du jour des séances	16
2.9. Présentation de motions de procédure	16
2.10. Questions relatives à l'élection et la réélection des présidents et vice-présidents des commissions de l'Assemblée	17
2.11. Rationalisation de la procédure d'examen des amendements	18
2.12. Relations extérieures (Résolution 1506 (2006))	19
2.13. Certains aspects des relations entre l'Assemblée et le Comité des Ministres	22
3. Autres problèmes procéduraux	23
3.1. Rendre les réunions de la Commission permanente plus attrayantes	23
3.2. Propositions de résolution ou de recommandation – renvoi en commission	24
3.3. Distribution et adoption des procès-verbaux	24
3.4. Comptes rendus	24
3.5. Délai de distribution des rapports avant le débat d'une partie de session	24
3.6. Délai de distribution des documents de commissions aux membres	25
3.7. Délai de dépôt des sous-amendements	25
3.8. Convocation des réunions des commissions – Nécessité d'observer des délais	25
3.9. Mise à jour des rapports des commissions déposés	25
4. Textes pararélementaires	25
4.1. Temps de parole des rapporteurs et des rapporteurs pour avis	25
4.2. Lignes directrices concernant les questions aux orateurs invités	26
4.3. Réunions des commissions ailleurs qu'à Strasbourg ou Paris – conditions de remise de médailles	26
5. Propositions des membres	26
6. Remarques finales	26

A. Projet de résolution

1. Le Règlement actuellement en vigueur a été adopté par l'Assemblée il y a presque huit ans ([Résolution 1202 \(1999\)](#)) sur la base d'un processus complet de révision et est entré en application le 24 janvier 2000. Entre-temps, ce Règlement révisé a été modifié par diverses résolutions de l'Assemblée.
2. Dans la [Résolution 1202 \(1999\)](#), l'Assemblée parlementaire réaffirme «l'importance d'un recueil de règles parlementaires qui soient actualisées, cohérentes et effectives, et qui régissent équitablement et efficacement les procédures tout en les situant dans le contexte des réalités politiques». Elle a donc jugé nécessaire de modifier son Règlement afin de prendre en compte l'évolution de ses pratiques au cours des dernières années, de revoir les dispositions qui n'ont pas donné pleinement satisfaction ou ne correspondent plus à la pratique de l'Assemblée, de clarifier ces règles lorsque l'interprétation ou l'application soulève des difficultés, et de proposer des changements lorsque des questions ou des problèmes spécifiques se posent, et notamment de préciser le rôle et les fonctions des organes de l'Assemblée.
3. En conséquence, l'Assemblée décide de modifier son Règlement comme suit:
 - 3.1. s'agissant des fonctions du Bureau de l'Assemblée et du Comité des présidents:
 - 3.1.1. changer le titre du chapitre III en «Bureau, Comité des présidents et Commission permanente»;
 - 3.1.2. changer le titre de l'article 12 (actuel) en «Bureau de l'Assemblée et Comité des présidents»;
 - 3.1.3. après l'article 12.1, ajouter le nouveau paragraphe suivant:

«Le Bureau prend des décisions sur l'organisation des parties de session et des séances plénières. Il remplit d'autres fonctions qui lui sont assignées au titre du Règlement, des textes para-réglementaires ou selon des décisions prises par l'Assemblée.»;
 - 3.1.4. après l'article 12.2, ajouter le nouveau paragraphe suivant:

«Le Comité des présidents se compose du Président de l'Assemblée, des présidents des groupes politiques (ou de leurs représentants) et du Secrétaire général de l'Assemblée. Le Comité des présidents joue un rôle consultatif auprès du Bureau et du Président de l'Assemblée. Il prépare les réunions du Bureau et peut être chargé de missions de liaison.»;
 - 3.2. s'agissant du mandat et des fonctions du Président de l'Assemblée:
 - 3.2.1. ajouter la nouvelle phrase suivante à l'article 13.5:

«Le Président est rééligible pour un autre mandat, consécutif ou non au premier. Cependant, un Président élu en cours de session pour un mandat incomplet est rééligible pour deux autres mandats.»;
 - 3.2.2. remplacer l'article 18.1 par le suivant:

«Le Président ouvre, suspend et lève les séances, dirige les débats de l'Assemblée, se prononce sur la recevabilité des propositions de recommandation et de résolution, des amendements et des déclarations écrites déposés par les membres, assure l'observation du Règlement, maintient l'ordre, donne la parole, déclare les discussions closes, vérifie l'existence du quorum, met les questions aux voix et proclame les résultats des votes. Le Président assume un rôle similaire vis-à-vis de la Commission permanente et du Bureau, et préside le Comité des présidents et le Comité mixte. Il représente l'Assemblée dans le cadre de ses relations extérieures et internationales.»;
 - 3.3. s'agissant de la saisine des commissions, modifier l'article 24 ainsi qu'il suit:
 - 3.3.1. à l'article 24.1, remplacer «Tout document visé à l'article 22.2.b, d, e, et g» par «Tout document visé à l'article 22.2.b, d, e, g, et, si nécessaire, k»;

- 3.3.2. remplacer la première phrase de l'article 24.2 par ce qui suit:
- «Le Bureau soumet dès que possible ces décisions à la ratification de l'Assemblée ou de la Commission permanente. Ces décisions sont portées à la connaissance des membres dans le rapport d'activité du Bureau et de la Commission permanente ou dans un document séparé. Les deuxième et troisième phrases de l'article 33.5 s'appliquent mutatis mutandis.» (Voir paragraphe 3.5.2. ci-dessous);*
- 3.4. s'agissant du calendrier, de l'ordre du jour et de l'ordre du jour des séances:
- 3.4.1. aux articles 8.4, 9.3, 18.2, 33.1 et 40.a, remplacer le mot «calendrier» par «ordre du jour»;
- 3.4.2. remplacer l'article 22.2.a par ce qui suit:
- «l'ordre du jour de la partie de session, le procès-verbal et le compte rendu des débats;»;*
- 3.4.3. modifier l'article 25 ainsi qu'il suit:
- 3.4.3.1. remplacer le titre par «Ordre du jour»;
- 3.4.3.2. remplacer les articles 25.1 à 25.6 par ce qui suit:
- «25.1. Toute question relevant de la compétence de l'Assemblée peut être inscrite à l'ordre du jour. Le rapport d'activité du Bureau et de la Commission permanente y est obligatoirement inscrit.*
- Une partie de session peut comporter un débat de politique générale.*
- Sur la base d'une liste des rapports qui ont été approuvés en commissions mais non encore débattus et de rapports susceptibles d'être approuvés dans les délais avant une partie de session, le Bureau établit pour chaque partie de session un projet d'ordre du jour indiquant les séances prévues pour l'examen des points en discussion. Le projet d'ordre du jour est porté à la connaissance de tous les membres de l'Assemblée au moins deux semaines avant l'ouverture d'une partie de session.»;*
- 3.4.3.3. aux articles 25.7 et 25.8, remplacer les mots «projet de calendrier» par «projet d'ordre du jour»;
- 3.4.4. supprimer l'article 32 relatif à l'ordre du jour des séances, et supprimer en conséquence les mots «la fixation de l'ordre du jour d'une séance» à l'article 35.7, et à l'article 41.1 remplacer les mots «pour régler l'ordre du jour des séances, pour en adopter le procès-verbal» par «pour adopter le procès-verbal de la séance»;
- 3.4.5. à l'article 33.2, remplacer les mots «projet de calendrier» par «projet d'ordre du jour»;
- 3.4.6. à l'article 50.1, remplacer les mots «une question qui n'a pas été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée» par «une question qui n'a pas été inscrite au projet d'ordre du jour de l'Assemblée tel qu'approuvé par le Bureau»;
- 3.4.7. à l'article 52.1, remplacer les mots «un sujet ne figurant pas à son ordre du jour» par «un sujet ne figurant pas au projet d'ordre du jour tel qu'approuvé par le Bureau»;
- 3.5. s'agissant de la discussion et de l'examen des textes, modifier l'article 33 ainsi qu'il suit:
- 3.5.1. à l'article 33.4, après «la discussion sur le rapport de la commission», ajouter les mots suivants: «ou sur le rapport d'une commission ad hoc du Bureau chargée de l'observation d'une élection»;
- 3.5.2. après l'article 33.4, ajouter le nouveau paragraphe suivant:
- «Le rapport d'activité du Bureau et de la Commission permanente peut inclure une section ou une annexe spéciales énumérant les décisions qui doivent être ratifiées par l'Assemblée, y compris, en particulier, les décisions prises sur la base de l'article 24 concernant les documents officiels. L'adoption d'une motion déposée par un membre de l'Assemblée en vue de modifier une décision du Bureau requiert la majorité des suffrages exprimés. Sur toute motion de ce type, seuls peuvent être entendus son auteur, un orateur "contre" et le rapporteur du Bureau.»;*

- 3.6. s'agissant des amendements et sous-amendements, modifier l'article 34 ainsi qu'il suit:
 - 3.6.1. à l'article 34.5, après le troisième tiret, ajouter la phrase suivante:
«Si l'Assemblée adopte des modifications au projet d'ordre du jour, le Président peut, si nécessaire, proposer de nouveaux délais à l'Assemblée.»;
 - 3.6.2. remplacer le dernier alinéa de l'article 34.5 par l'alinéa suivant:
«Les sous-amendements doivent être déposés une heure avant la fin programmée de la séance qui précède celle au cours de laquelle le débat doit commencer.»;
 - 3.6.3. après l'article 34.8, ajouter le nouveau paragraphe suivant:
«Avant que le premier amendement ne soit appelé, le Président ou un membre de l'Assemblée peut présenter une motion demandant que seul le rapporteur ou le président de la commission s'exprime sur les amendements. Sur toute motion de ce type, seuls peuvent être entendus son auteur, un orateur "contre" et le président de la commission concernée.»;
 - 3.6.4. après l'article 34.8, ajouter le nouveau paragraphe suivant:
«Sur la proposition du président de la commission saisie pour rapport, et si aucun membre de l'Assemblée ne s'y oppose, les amendements qui ont été approuvés en commission à l'unanimité sont déclarés adoptés par l'Assemblée. Dans ce cas, il n'est pas fait application des articles 34.7 et 34.8»;
- 3.7. s'agissant des motions de procédure, modifier l'article 37 comme suit:
 - 3.7.1. remplacer l'article 37.1.a par «pour présenter une motion préjudicielle»;
 - 3.7.2. remplacer l'article 37.1.d par la phrase suivante:
«pour demander le renvoi du rapport en commission soit au cours de la séance d'ouverture, lorsque le projet d'ordre du jour est adopté, soit lorsque le rapport est débattu à tout moment avant le vote sur un projet de texte dans son ensemble»;
 - 3.7.3. (anglais seulement)
 - 3.7.4. à la fin de l'article 37.1, ajouter la phrase suivante:
«Les motions de procédure mentionnées dans les alinéas a à c sont recevables à condition d'avoir été notifiées par écrit au Président avant la clôture de la séance précédente ou, dans le cas de la première séance d'une partie de session, deux heures avant l'ouverture de cette séance.»;
- 3.8. s'agissant des bureaux des commissions, modifier l'article 45 comme suit:
 - 3.8.1. remplacer l'article 45.1 par le suivant:
«Le bureau de chaque commission se compose du président et de trois vice-présidents, élus en principe lors de la première réunion de la commission de chaque session ordinaire, tout en tenant compte du principe d'égalité entre les sexes.»;
 - 3.8.2. à l'article 45.3, ajouter, à la fin de la première phrase, une autre phrase libellée comme suit:
«Ils doivent appartenir au groupe politique auquel la présidence ou une vice-présidence a été attribuée sur la base d'un accord conclu entre ces groupes au sein du Comité des présidents.»;
 - 3.8.3. remplacer l'article 45.4 par le suivant:
«Aucun président ou vice-président d'une commission ou d'une sous-commission ne peut être président ou vice-président d'une autre commission ou sous-commission. Cette règle ne s'applique pas aux commissions et sous-commissions ad hoc.»;

- 3.8.4. remplacer l'article 45.7 par le paragraphe suivant:

«Le président et les vice-présidents d'une commission restent en fonctions jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante de l'Assemblée. Ils peuvent être réélus pour un autre mandat, consécutif ou non au premier. Le président ou le vice-président d'une commission élu au cours d'une session pour un mandat incomplet peut être réélu pour deux nouveaux mandats.»;

- 3.9. s'agissant des questions au Comité des Ministres, à la fin de l'article 58.2, ajouter la nouvelle phrase suivante:

«Sous réserve de l'accord du Président du Comité des Ministres, le dernier quart d'heure d'une séance de questions pour réponses orales peut être réservé à des questions spontanées.»;

- 3.10. s'agissant des invités spéciaux, ajouter, à la fin de l'article 59.8, le texte suivant:

«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 des modalités fixées par lesdits groupes.»;

- 3.11. s'agissant des observateurs, modifier l'article 60 comme suit:

- 3.11.1. ajouter, à la fin de l'article 60.1, la nouvelle phrase suivante:

«Toute demande de statut d'observateur est adressée à la commission des questions politiques pour rapport et aux autres commissions concernées pour avis.»;

- 3.11.2. remplacer la seconde phrase de l'article 60.2 par le texte suivant:

«Les parlements concernés ne sont pas tenus de transmettre des pouvoirs au Président de l'Assemblée. Toutefois, ils doivent présenter au Président de l'Assemblée, au moins une semaine avant l'ouverture de la session ordinaire, une liste des membres désignés pour toute la durée de la session, qui reflète l'équilibre politique au sein de leur parlement.»;

- 3.11.3. remplacer l'article 60.4 par le texte suivant:

«Les membres des délégations d'observateurs peuvent assister aux réunions des commissions dans les conditions énoncées à l'article 47.5. 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 des modalités fixées par lesdits groupes.».

4. En outre, l'Assemblée décide d'introduire dans son Règlement les changements suivants:

- 4.1. s'agissant des comptes rendus des débats, remplacer les deux premières phrases de l'article 30.1 par les suivantes:

«Un compte rendu officiel des débats de chaque partie de session est publié. Un compte rendu provisoire de chaque séance est distribué dans les plus brefs délais.»;

- 4.2. s'agissant de la discussion et de l'examen des textes, à l'article 33:

- 4.2.1. à la fin de l'article 33.2, ajouter ce qui suit:

«Cependant, si au moins dix représentants ou suppléants appartenant à au moins cinq délégations en font la demande, le report peut être rejeté par l'Assemblée par un vote à la majorité des deux tiers»;

- 4.2.2. à l'article 33.2, dans la note de bas de page n° 3, remplacer «cachet de la poste» par «moment où les documents sont mis à la disposition des membres dans leur version papier ou électronique»;

- 4.3. s'agissant de la procédure en commission, à la fin de l'article 46.5, ajouter la phrase suivante:

«L'objection peut être rejetée par la commission à la majorité des deux tiers.»;

- 4.4. s'agissant des réunions des commissions, à la fin de l'article 47.1 ajouter la phrase suivante:
«Excepté durant les parties de session, la convocation est adressée aux membres au moins sept jours avant la réunion;»;
- 4.5. s'agissant des rapports des commissions, ajouter, à la fin de l'article 49.5, la phrase suivante:
«Si, après le dépôt d'un rapport, d'importants événements se produisent, la commission peut approuver un addendum à ce rapport.»;
- 4.6. s'agissant de la procédure d'urgence, modifier l'article 50 ainsi qu'il suit:
 - 4.6.1. remplacer l'article 50.1 par le nouveau paragraphe suivant:
«Sur la demande du Comité des Ministres, de la commission intéressée, d'un groupe politique au moins ou de vingt représentants ou suppléants au moins, il peut être procédé à la discussion d'une question qui n'a pas été inscrite au projet d'ordre du jour de l'Assemblée tel qu'approuvé par le Bureau.»;
 - 4.6.2. à la fin de l'article 50.4, ajouter ce qui suit:
«et renvoie le point à une commission de l'Assemblée pour rapport et, le cas échéant, à une commission pour avis»;
- 4.7. s'agissant des débats d'actualité, modifier l'article 52 ainsi qu'il suit:
 - 4.7.1. à la fin de l'article 52.3, ajouter la phrase suivante:
«La décision finale doit être approuvée par l'Assemblée.»;
 - 4.7.2. après l'article 52.5, ajouter le nouveau paragraphe suivant:
«Les articles 52.1 à 52.5 s'appliquent mutatis mutandis à la tenue d'un débat d'actualité demandé en Commission permanente.».
5. De plus, s'agissant des textes pararéglementaires, l'Assemblée invite le Bureau à examiner les modifications des dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée suivantes:
 - 5.1. adapter la section i (organisation des débats), conformément au paragraphe 3.9 ci-dessus;
 - 5.2. remplacer les paragraphes 2 et 3 de la section iv (temps de parole) par ce qui suit:
«2. Les rapporteurs sur le fond disposent d'un total de treize minutes pour la présentation du rapport et pour la réplique.
Le rapporteur peut, à l'issue des interventions des orateurs du premier tour au nom des groupes politiques, demander la parole pour une réplique limitée à quatre minutes, dont la durée sera déduite de celle de la réplique à la fin du débat.
3. Les rapporteurs pour avis disposent de trois minutes pour présenter leur avis ou pour répliquer au débat.»;
 - 5.3. remplacer le paragraphe 4 de la section vi (lignes directrices concernant les questions aux orateurs invités) par ce qui suit:
«4. Des questions spontanées peuvent être posées aux orateurs invités. Les questions peuvent être limitées aux seuls porte-parole des groupes politiques. A l'issue des discours de chefs d'Etat ou de gouvernement, des porte-parole des groupes politiques peuvent faire de brèves déclarations, si le temps le permet.»;
 - 5.4. remplacer dans les textes pararéglementaires le mot «calendrier» par «ordre du jour».
6. Enfin, l'Assemblée décide:
 - 6.1. au paragraphe 4.ii de la [Résolution 1125 \(1997\)](#) relative à la demande de statut d'observateur auprès de l'Assemblée parlementaire déposée par le Parlement canadien, après les mots «six sièges», d'ajouter les mots «de représentants et six sièges de suppléants»;
 - 6.2. au paragraphe 4.ii de la [Résolution 1203 \(1999\)](#) relative à la demande de statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe par le Mexique, après les mots «six sièges», d'ajouter les mots «de représentants et six sièges de suppléants».

7. L'Assemblée décide que les modifications du Règlement figurant dans la présente résolution entreront en vigueur à l'ouverture de la partie de session de janvier 2008 (le 21 janvier 2008). La modification de l'article 45.7 ne s'appliquera qu'aux présidents et vice-présidents de commission élus à compter de la partie de session de janvier 2008.

B. Exposé des motifs, par M. Jurgens

1. Introduction

1. Le Règlement adopté par l'Assemblée le 4 novembre 1999 ([Résolution 1202 \(1999\)](#)) est entré en vigueur le 24 janvier 2000. Entre-temps, certains articles ont été modifiés par l'adoption de diverses résolutions. D'une manière générale, l'application d'un Règlement entièrement révisé fait l'objet d'un ou plusieurs réexamens pendant son existence (voir par exemple les [Résolutions 602 \(1975\)](#), [895 \(1988\)](#) et [1234 \(2000\)](#)).

2. Une proposition de résolution sur l'application et l'amendement de diverses dispositions du Règlement présentée par M. Gross et plusieurs de ses collègues ([Doc. 10915](#)) a été transmise à la commission du Règlement et des immunités pour rapport le 26 juin 2006. Deux autres propositions de résolution présentées, l'une, par M. Severin et plusieurs de ses collègues sur la nécessité de modifier le Règlement de l'Assemblée pour promouvoir ses relations extérieures ([Doc. 11000](#)), l'autre par M. Wodarg et plusieurs de ses collègues sur «Election et mandat des présidents de commission» ([Doc. 11122](#)) ont également été transmises à la commission respectivement le 2 octobre 2006 et le 16 mars 2007 pour être prises en compte dans le cadre de la préparation du présent rapport.

3. De surcroît, en application de l'article 66.2 du Règlement, le Bureau de l'Assemblée a notamment chargé la commission du Règlement et des immunités d'examiner les questions suivantes:

- critères d'établissement de la liste des orateurs et de la liste des questions pendant les parties de session (AS/Bur (2006) 53 et carnet de bord de la réunion du 29 mai 2006);
- procédure en commissions pour l'examen et l'adoption des textes (carnet de bord de la réunion du 2 octobre 2006);
- procédure et pratique pour l'examen des propositions de résolution et de recommandation (carnet de bord de la réunion du 2 octobre 2006);
- composition du Comité mixte en ce qui concerne l'Assemblée (carnet de bord de la réunion du 2 octobre 2006);
- possibilité de poser des questions spontanées au Président du Comité des Ministres quand il (ou elle) s'adresse à l'Assemblée (carnet de bord de la réunion du 6 octobre 2006).

4. La commission du Règlement et des immunités n'a pas entendu, dans le cadre du présent rapport, passer au crible l'ensemble des dispositions du Règlement, mais plutôt étudier:

- les dispositions qui n'ont pas donné pleinement satisfaction ou qui ne correspondent plus aux pratiques de l'Assemblée ou de la Commission permanente, y compris les lacunes majeures du Règlement;
- les instructions du Bureau de l'Assemblée à la commission du Règlement et des immunités pour examiner l'application de divers articles du Règlement;
- les propositions des membres de la commission.

5. Le rapporteur s'est donc appuyé sur ces trois points pour déterminer quels articles devront être étudiés ou modifiés par la commission.

6. Même si la priorité a été donnée au Règlement de l'Assemblée proprement dit, les textes pararéglementaires ayant pose problème ont également été examinés. Au cours de ses travaux préparatoires, le rapporteur a pris contact avec le Président de l'Assemblée, les présidents des groupes politiques et les présidents de plusieurs délégations nationales – auxquels il a adressé ses propositions préliminaires – ainsi que d'autres parlementaires et de hauts fonctionnaires de l'Assemblée. Il leur exprime sa gratitude pour leurs observations, dont il a été tenu compte pour la plupart dans le présent rapport.

2. Règles qui n'ont pas donné pleinement satisfaction ou qui ne correspondent plus aux pratiques de l'Assemblée (y compris des lacunes majeures dans le Règlement)

2.1. Généralités

7. Au cours des sept dernières années, depuis l'entrée en vigueur du Règlement entièrement révisé (voir [Résolution 1202 \(1999\)](#)), on relève les problèmes suivants:

- manque de clarification du rôle et des fonctions du Bureau de l'Assemblée et absence de toute référence explicite au Comité des présidents dans le Règlement de l'Assemblée;
- nécessité d'une description plus détaillée des fonctions du Président de l'Assemblée et de son mandat;
- réexamen des modalités d'élection des présidents et vice-présidents des commissions de l'Assemblée et de leur mandat;
- réexamen de la durée (fin) du mandat des membres de l'Assemblée à la suite d'élections générales (législatives) dans les Etats membres;
- nécessité de rationaliser la procédure d'examen des amendements;
- simplification de la terminologie s'agissant du calendrier, de l'ordre du jour et de l'ordre du jour des séances;
- réexamen et/ou actualisation des dispositions concernant le statut d'observateur et le statut d'invité spécial (voir la [Résolution 1506 \(2006\)](#));
- réexamen de certains aspects des relations de l'Assemblée avec le Comité des Ministres (questions spontanées au Président du Comité, composition de la délégation de l'Assemblée au Comité mixte).

Ces sujets seront analysés ci-après.

8. En outre, des questions spécifiques ou des problèmes se sont posés pour certains articles du Règlement. Ils seront examinés dans une section III ci-dessous.

2.2. Clarification du rôle et des fonctions du Bureau de l'Assemblée

9. Actuellement, l'article 12 du Règlement traite du Bureau de l'Assemblée et se borne à énumérer trois de ses activités:

- coordonner les activités de l'Assemblée et de ses commissions;
- assister le Président de l'Assemblée dans ses fonctions;
- orienter les relations extérieures de l'Assemblée.

10. Il ressort de diverses dispositions du Règlement (notamment les articles 15.4, 17, 24, 25, 38, 43.3, 43.4, 50, 52, 55, 59, 60, 63) et des textes pararéglementaires (notamment des dispositions relatives aux modalités d'organisation des débats de l'Assemblée, des règles spécifiques concernant les relations avec les assemblées parlementaires et interparlementaires des Etats non membres, et des [Résolutions 1115 \(1997\)](#) et [1431 \(2005\)](#) relatives aux activités de suivi (*monitoring*) de l'Assemblée, etc.) que le Bureau a d'autres tâches et fonctions importantes:

- établir la liste des candidats pour le CPT sur proposition de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme;
- décider l'observation par l'Assemblée d'élections et de référendums (voir Lignes directrices pour l'observation des élections);
- autoriser les réunions des commissions ailleurs qu'à Strasbourg ou Paris;
- organiser la représentation institutionnelle de l'Assemblée à des manifestations diverses au Conseil de l'Europe et à l'extérieur;
- prendre différentes décisions en relation avec le budget de l'Assemblée (par exemple, allocations financières aux groupes politiques);
- prendre d'autres décisions de caractère administratif, par exemple sur l'accès du public au Palais de l'Europe, la déclassification des documents, et accorder les titres de Président ou Secrétaire général de l'Assemblée, etc.

11. La commission du Règlement et des immunités a considéré qu'il n'était pas utile que l'ensemble de ces fonctions du Bureau (et d'autres) soient expressément mentionnées à l'article 12. Elle propose de n'inclure, dans un nouveau paragraphe à l'article 12, que les tâches principales du Bureau consistant à prendre les décisions relatives à l'organisation des parties de session et des débats de l'Assemblée. De plus, ce nouveau paragraphe devrait mentionner que le Bureau exerce d'autres fonctions qui lui sont assignées par le Règlement, par les textes pararéglementaires ou les décisions prises par l'Assemblée.

2.3. Possibilité pour le Bureau de présenter à l'Assemblée des rapports comportant un dispositif

12. Des propositions ont été faites visant à permettre la présentation à l'Assemblée ou à la Commission permanente de rapports du Bureau ou de commissions ad hoc du Bureau qui incluent un projet de résolution ou de recommandation.

13. L'article 33.1 du Règlement de l'Assemblée précise qu'«il est procédé sur toute question inscrite au calendrier à une discussion sur la base d'un rapport présenté par la commission compétente ou par le Bureau». Cependant, les rapports du Bureau ne peuvent pas contenir un projet de résolution ou de recommandation. En effet, l'article 33.4 du Règlement, qui stipule qu'«à la suite de la discussion sur le rapport de la commission, l'Assemblée vote sur le ou les textes qu'il contient», réserve cette possibilité aux commissions de l'Assemblée, le Bureau n'y étant pas mentionné.

14. Dans le passé, il est arrivé que le Bureau présente à l'Assemblée des rapports contenant un projet de résolution ou de recommandation ayant été voté par l'Assemblée. De tels rapports ont porté sur les relations avec les parlements nationaux, les événements en Grèce, la relance du Conseil de l'Europe, la rationalisation des commissions de l'Assemblée, etc. Toutefois, cette pratique, qui se fondait sur le paragraphe 1 de l'article 33 du Règlement dans sa version d'avant 1999, a donné lieu à des critiques et a même été contestée en séance plénière (voir le compte rendu des débats tenus les 30 et 31 janvier 1968, pp. 713 et suivantes, et pp. 771 et suivantes). Il a été invoqué alors que selon le Règlement, il incombe aux commissions de soumettre à l'Assemblée des rapports contenant des projets de texte.

15. A la lumière de cette expérience, le Bureau ne devrait pas pouvoir soumettre à l'Assemblée ou à la Commission permanente des rapports contenant des projets de texte qui tombent sous la compétence d'une commission générale de l'Assemblée. Tel n'est cependant pas le cas des rapports sur l'observation d'élections. Il devrait donc être possible que les conclusions de ces rapports soient intégrées dans des projets de résolution (ou de recommandation) susceptibles d'être amendés. Une telle proposition a donc été formulée dans le projet de résolution proposé dans le présent rapport.

16. Le rapport d'activité du Bureau et de la Commission permanente, qui est présenté à chaque partie de session, n'inclut pas de projets de texte. Après avoir été débattu par l'Assemblée, le rapport est ensuite approuvé dans son ensemble par l'Assemblée. Puisque ce rapport peut comporter des décisions politiques – telles que la clôture d'un dialogue de suivi – certains membres se sont demandé si de telles décisions devraient être reprises dans un projet de résolution qui serait soumis à l'Assemblée pour adoption formelle. Dans les conditions actuelles le rapport d'activité est préparé dans des délais très courts. Une solution au problème pourrait être de reprendre les décisions prises par le Bureau dans une annexe ou une section spéciale du rapport d'activité sur lequel l'Assemblée se prononcerait séparément.

2.4. Proposition concernant la composition du Bureau

17. Tant la présence parmi les membres du Bureau des Vice-Présidents de l'Assemblée, en qualité de représentants des délégations parlementaires nationales, que les modalités de leur élection ont soulevé des questions.

18. Depuis que le système a été simplifié, en 1998 ([Résolution 1160](#)), il n'y a plus eu d'élections contestées de Vice-Présidents. Les candidats uniques proposés par les délégations nationales ont tous été déclarés élus sans procéder à un vote (article 14.3 du Règlement), sauf lorsqu'il n'y avait pas de candidats, auquel cas le siège est resté vacant. Cette pratique a soulevé des questions quant à sa valeur démocratique. Il convient de noter cependant que l'article 14.4 (deuxième et troisième phrases) n'exclut pas les élections.

19. Le système de rotation pour les délégations plus restreintes, qui ne peuvent proposer des candidats qu'après un certain nombre d'années, ne garantit pas la continuité du Bureau. En outre, les vice-présidences des délégations comptant entre cinq et dix sièges à l'Assemblée¹ ne durent que deux ans. La situation n'est pas meilleure pour les délégations ayant entre deux et cinq sièges. Cela limite les chances que les Vice-Présidents concernés endossent de véritables responsabilités.

20. De plus, les questions suivantes restent en suspens: les Vice-Présidents de l'Assemblée consultent-ils régulièrement les délégations nationales avant les réunions du Bureau, et leur font-ils ensuite rapport sur les positions adoptées par le Bureau? Les Vice-Présidents appartenant à des délégations nationales sans vice-présidence permanente à l'Assemblée représentent-ils également les pays de leur groupe (voir le système d'attribution des vice-présidences) ne siégeant pas à ce moment au Bureau de l'Assemblée? La participation des Vice-Présidents aux réunions du Bureau en 2004 a été de 65,3 %, et de 61,3 %, 57,9 % et 48,3 % respectivement pour les réunions du Bureau en 2005, 2006 et (à ce jour) 2007. Cela montre les limites actuelles de la représentation des délégations nationales concernées au Bureau.

21. Il n'est donc pas étonnant que depuis 2003 au moins (voir paragraphe 32 du [Doc. 10185](#)), il ait été proposé plus ou moins régulièrement que tous les membres du Bureau soient nommés par les groupes politiques, proportionnellement à leur poids à l'Assemblée. Cela pourrait se faire sur la base du principe de D'Hondt, une fois la taille du Bureau déterminée. Les partisans de cette idée considèrent que, composé de cette manière, le Bureau serait vraiment représentatif.

22. Cela comporterait toutefois un inconvénient. Il serait mis fin à la représentation au sein du Bureau des délégations nationales au moyen des Vice-Présidents, qui existe depuis 1949. Les discussions sur des réformes au niveau de l'Assemblée et certaines consultations et réunions avec les délégations nationales (notamment pendant la partie de session de janvier 2007 et celle de juin 2007) ont également montré que la majorité de ces délégations ne souhaitait pas, pour le moment, des modifications ultérieures de l'équilibre entre les délégations nationales et les groupes politiques à l'avantage de ces derniers.

23. Afin de rendre le Bureau pleinement représentatif de l'Assemblée du point de vue politique, le rapporteur a proposé que le Bureau soit composé:

- du Président de l'Assemblée, des présidents des groupes politiques et des présidents des commissions générales de l'Assemblée (ce qui est le cas actuellement);
- et d'un nombre de membres (compris entre dix et une vingtaine) désignés par les groupes politiques selon le principe de D'Hondt, ce qui permettrait à chaque groupe de désigner au moins un représentant au Bureau.

24. Cependant, lors de sa réunion du 3 octobre 2007, la commission du Règlement et des immunités s'est prononcée contre cette proposition et a décidé de laisser le Règlement en l'état. Il n'y a donc pas lieu de détailler ici les conséquences éventuelles qu'une telle proposition aurait eu pour les postes de Vice-Présidents de l'Assemblée et les divers organes de l'Assemblée.

2.5. Le Comité des présidents

25. Le Comité des présidents a été établi le 25 mars 1993 en tant que commission ad hoc du Bureau. Il est composé du Président de l'Assemblée, des présidents des groupes politiques et du Secrétaire général de l'Assemblée. Son mandat initial était d'assister le Président dans la coordination des activités de l'Assemblée et dans la mise en œuvre des décisions prises (voir AS/Bur (44) PV 11). Le Comité des présidents ne prend pas de décisions. Il joue actuellement un rôle consultatif auprès du Président de l'Assemblée et du Bureau et se voit également confier certaines tâches préparatoires et de liaison. C'est la raison pour laquelle il est malicieusement qualifié de «Politburo» par certains membres de l'Assemblée. Il représente l'Assemblée lors des réunions jointes avec la Conférence des Présidents du Parlement européen (et, occasionnellement, avec des organes similaires d'autres institutions internationales) et lors de réunions avec le Bureau des Délégués des Ministres.

26. Le Comité des présidents n'est pas mentionné dans le Règlement, ce qui se traduit par l'absence d'une définition claire de ses fonctions et par un certain manque de transparence. Les ordres du jour et les conclusions du Comité des présidents ne sont pas publics et, en particulier, pas distribués aux membres de l'Assemblée, y compris ceux du Bureau de l'Assemblée qui se réunit généralement immédiatement après la réunion du Comité des présidents. Cet aspect et d'autres ont donné lieu à certaines critiques.

27. Au cours de leurs discussions avec le rapporteur, certains membres de l'Assemblée se sont exprimés en faveur de l'accroissement du nombre de membres du Comité des présidents. Toutefois, aucune proposition précise n'a été formulée formellement. En conséquence, la commission du Règlement et des

1. Le système d'attribution des vice-présidences de l'Assemblée est décrit dans l'annexe à la Résolution 1379 (2004); voir *Règlement de l'Assemblée*, p. 133 (édition 2006).

immunités propose d'inclure dans le Règlement une nouvelle disposition sur le Comité des présidents, à l'article 12 relatif au Bureau. Cette nouvelle disposition mentionnera la liste des membres actuels du Comité des présidents et ses fonctions principales:

- être un organe consultatif pour le Bureau et le Président de l'Assemblée;
- préparer les réunions du Bureau; et être chargé par lui de missions de liaison.

2.6. Mandat et fonctions du Président de l'Assemblée a. Fonctions du Président

2.6.1. Fonctions du Président

28. Sur le plan du Règlement, les principales tâches du Président sont définies au chapitre V du Règlement (articles 18 à 21). Selon ces dispositions, celles-ci comprennent:

- des fonctions formelles (ouvrir, présider, suspendre et lever les séances de l'Assemblée);
- des fonctions de contrôle et de direction concernant les débats de l'Assemblée, le Règlement, le maintien de la discipline dans la salle des séances et les tribunes; le Président donne la parole aux membres, vérifie l'existence du quorum, met les questions aux voix et proclame les résultats des votes.

29. Selon d'autres dispositions du Règlement,

- le Président décide en cas de doute si une question soulevée en cours de session rentre dans l'ordre du jour de l'Assemblée;
- il/elle décide si des propositions de résolution ou de recommandation et des déclarations écrites déposées par des membres sont recevables;
- les pouvoirs des membres sont remis au Président;
- le Président préside le Comité mixte, le Bureau (et le Comité des présidents) et la Commission permanente et dirige leurs travaux.

30. En outre, le Président a d'importantes fonctions d'ordre extérieur:

- il/elle représente l'Assemblée dans son ensemble et sert d'intermédiaire pour toutes les communications officielles avec les autorités ou personnalités extérieures;
- il/elle assure la liaison avec d'autres organes et institutions du Conseil de l'Europe, il/elle fait des déclarations au nom de l'Assemblée lors des sommets du Conseil de l'Europe et des sessions du Comité des Ministres;
- il/elle représente l'Assemblée dans ses relations internationales (parlements nationaux, gouvernements et organisations internationales) et, dans ce contexte, fait des visites officielles à l'intérieur et à l'extérieur des Etats membres du Conseil de l'Europe; il/elle signe des accords de coopération avec d'autres institutions parlementaires nationales ou internationales.

31. Par ailleurs, le Président a différentes fonctions concernant des questions telles que les demandes de levée de l'immunité des membres, la liste des orateurs, les procédures afférentes au budget et aux pétitions, la distribution des documents et l'accès aux documents, les demandes relatives à des expositions, etc.

32. Enumérer l'ensemble des fonctions mentionnées cidessus, dont la liste n'est pas exhaustive, dans la disposition centrale de l'article 18.1 du Règlement relatif au Président de l'Assemblée ne semble pas opportun. C'est pourquoi la commission du Règlement et des immunités propose de compléter l'article 18.1 en y ajoutant certaines des tâches les plus importantes du Président, analogues à celles qui figurent dans le Règlement d'autres institutions parlementaires internationales:

- la capacité du Président de décider de l'admissibilité des propositions de recommandation et de résolution, des amendements et des déclarations écrites déposés par les membres;
- ses fonctions relatives à la Commission permanente et au Bureau, et sa capacité à présider le Comité des présidents et le Comité mixte;
- ses fonctions de représentation de l'Assemblée dans ses relations externes et internationales.

2.6.2. Mandat du Président

33. Le Règlement de l'Assemblée ne précise pas le nombre de mandats autorisés pour le Président de l'Assemblée. Cependant, une tradition remontant à 1959, qui n'a jamais été démentie, limite en pratique à trois le nombre de mandats annuels du Président.

34. Lors de la réunion de la commission du Règlement et des immunités du 14 septembre 2007, il a été proposé de limiter le mandat du Président à deux ans. Cela supposerait de modifier l'article 13.5 comme suit:

- ajouter une phrase affirmant que le Président peut être réélu une fois pour un mandat consécutif ou non au premier;
- préciser que si le Président est élu au cours d'une session pour un mandat incomplet, il peut être réélu deux fois.

2.7. Durée du mandat des membres de l'Assemblée

2.7.1. Conséquences de la perte du mandat parlementaire national

35. La question s'est posée de savoir combien de temps après des élections parlementaires ceux des membres de l'Assemblée qui ne se sont pas représentés aux élections ou ont été battus peuvent rester dans la délégation nationale auprès du Conseil de l'Europe. Il a été proposé, notamment durant la Conférence des présidents de parlement de 2004, que le mandat des représentants et des suppléants de l'Assemblée prenne fin au moment où ils cessent d'être membres de leur parlement national. Cette proposition n'est pas compatible avec l'article 10.3 du Règlement de l'Assemblée, selon lequel: «A la suite d'élections parlementaires, le parlement national concerné ou une autre autorité compétente doit procéder à des désignations à l'Assemblée dans un délai de six mois après l'élection. Les pouvoirs de l'ancienne délégation expireront à l'ouverture de la première séance de l'Assemblée, ou réunion de la Commission permanente, suivant la désignation de la nouvelle délégation par le parlement national ou par l'autorité compétente.»

36. Cet article se fonde sur le principe de la continuité, qui est dans l'intérêt de l'Assemblée, et vise à limiter les vacances de sièges.

37. Les dates d'expiration des mandats des membres de l'Assemblée fixées par certains parlements nationaux ne correspondent pas nécessairement à celles du Règlement de l'Assemblée, que ce soit au regard de leur contenu ou de leur formulation. Par exemple, la réglementation en vigueur pour la délégation suisse à l'Assemblée stipule que le mandat des membres suisses qui quittent leur parlement national expire au plus tard à la fin de la partie de session suivante de l'Assemblée.

38. Le rapporteur considère qu'il revient aux parlements membres de décider si le mandat auprès de l'Assemblée de représentants et suppléants qui ne sont plus membres de leur parlement doit continuer, tout en respectant les dispositions de l'article 10.3.

2.7.2. Délai de six mois figurant à l'article 10.3 et ouverture de la nouvelle année parlementaire

39. Depuis la version précédente de ce rapport, une nouvelle question relative à l'article 10.3 du Règlement a été soulevée. Lors de la réunion du Bureau de l'Assemblée du 22 janvier 2007, un membre a fait état d'une incohérence entre, d'une part, le délai de six mois accordé aux parlements nationaux pour des modifications dans la composition de leurs délégations et, d'autre part, l'obligation de renouveler ces délégations lors de l'ouverture d'une session annuelle de l'Assemblée en janvier de chaque année.

Historique des dispositions du Règlement de l'Assemblée et du Statut du Conseil de l'Europe en la matière

40. Dans sa version initiale de 1949, le Statut du Conseil de l'Europe ne mentionne pas l'expiration du mandat des membres de l'Assemblée. En décembre 1951, lorsque l'Assemblée adopte la première révision de son Règlement, le libellé du projet d'article 7 sur la durée du mandat des représentants et suppléants a été mis de côté et renvoyé devant la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles pour nouvel examen.

41. La commission a proposé d'ajouter deux paragraphes à l'article 25.a du Statut ([Résolution 18 \(1952\)](#)). Le Comité des Ministres a accepté cette proposition telle quelle et le texte révisé du Statut est entré en vigueur en mai 1953. Depuis lors, le deuxième paragraphe de l'article 25.a du Statut dispose: «Le mandat des

représentants ainsi désignés prend effet à l'ouverture de la session ordinaire suivant leur désignation; il n'expire qu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante ou d'une session ordinaire ultérieure, sauf le droit des membres de procéder à de nouvelles désignations à la suite d'élections parlementaires.»

42. L'Assemblée a également décidé d'ajouter des dispositions semblables à l'article 7 du Règlement de l'Assemblée ([Résolution 19 \(1952\)](#)). Cependant, au cours des travaux préparatoires aux modifications du Statut (article 25) et du Règlement de l'Assemblée (article 7), le problème posé par le délai nécessaire pour constituer une nouvelle délégation à l'Assemblée après des élections n'a pas été abordé et n'a pas joué de rôle dans les débats.

43. En 1970, l'Assemblée a examiné à nouveau un rapport proposant de modifier l'article 25 du Statut ([Recommandation 600 \(1970\)](#)). Le principal objectif est alors de veiller à ce que ce soient des parlementaires qui siègent à l'Assemblée, et non d'anciens parlementaires (pendant plus d'un an), comme cela a été le cas par le passé (voir le rapport, [Doc. 2745](#), paragraphe 3, et AS/Pro (21) PV 3). A la suite de l'adoption de la [Recommandation 600 \(1970\)](#), et à son acceptation par le Comité des Ministres, l'article 25.a du Statut du Conseil de l'Europe a été modifié ainsi qu'il suit: «L'Assemblée est composée de représentants de chaque membre, élus par son parlement en son sein ou désignés parmi les membres du parlement selon une procédure fixée par celui-ci, sous réserve toutefois que le gouvernement de tout membre puisse procéder à des nominations complémentaires quand le parlement n'est pas en session et n'a pas établi la procédure à suivre dans ce cas (...)» La [Recommandation 600 \(1970\)](#) comporte également un paragraphe 4 stipulant que «le cas échéant, un délai raisonnable doit être laissé aux Etats membres pour désigner une nouvelle délégation parlementaire à la suite des élections, mais que ce délai ne devrait pas dépasser six mois». Le Comité des Ministres n'a pas formulé d'observation sur ce paragraphe lorsqu'il a approuvé la recommandation. Selon le rapport ([Doc. 2745](#), paragraphe 7), la clause des six mois n'a été introduite que «pour souligner la difficulté matérielle de nommer une nouvelle délégation nationale aussitôt après des élections, surtout dans le cas où celles-ci se tiennent immédiatement avant l'ouverture d'une session de l'Assemblée». Dans le rapport sur les mesures à prendre concernant la modification de l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe ([Doc. 2855](#)), il est observé que la règle des six mois constitue une interprétation libre des nouvelles dispositions de l'article 25 du Statut. Ce délai est expressément mentionné dans le Règlement, à l'article 10.3, depuis 1999-2000.

Pratique récente de l'Assemblée

44. Lorsqu'une élection dans un Etat membre a lieu en automne et qu'aucune nouvelle délégation n'a été désignée à temps pour l'ouverture de la nouvelle session parlementaire, en janvier, la pratique de l'Assemblée laisse en fait place à deux cas de figure:

- soit la délégation est purement et simplement reconduite en totalité en janvier – y compris les membres qui n'auront pas été réélus à leur parlement national²; la reconstitution de la délégation intervient alors ultérieurement (Commission permanente du mois de mars ou partie de session d'avril, en général); les membres qui auront été reconduits en janvier sont donc susceptibles d'être invités à démissionner de la délégation pour faire place à de nouveaux membres;
- soit les pouvoirs sont présentés sur la base de l'ancienne délégation mais ils ne comportent que les noms des seuls membres qui auront été réélus³.

45. Cette situation résulte de l'existence, au niveau de l'Assemblée, de deux principes concurrents: celui de la continuité du mandat à l'Assemblée et celui de l'ouverture d'une nouvelle session de l'Assemblée en janvier de chaque année. Cette ouverture de la nouvelle «année parlementaire» implique en particulier la ratification des pouvoirs des membres, la reconstitution des commissions, l'élection du Président de l'Assemblée et des présidents des commissions.

46. Ces dernières années, on note une tendance à éviter la continuation du délai de six mois mentionné au paragraphe 10.3 du Règlement – sur la base de l'article 25.a du Statut – au-delà de l'ouverture de la nouvelle année parlementaire. Selon cette pratique, même si aucune nouvelle délégation n'a été désignée à la suite des élections législatives, le mandat des membres de l'ancienne délégation qui n'ont pas été réélus ou qui ne

2. Tel a été le cas, par exemple, de la délégation géorgienne à la suite des législatives du 2 novembre 2003, de la délégation croate à l'issue des élections du 23 novembre 2003, de la délégation de la Serbie-Monténégro à la suite des élections du 28 novembre 2003, de la délégation russe à l'issue des élections du 7 décembre 2003, ou encore de la délégation roumaine à la suite des législatives du 28 novembre 2004.

3. Tel fut le cas de la délégation de la Bosnie-Herzégovine à l'issue des élections du 1^{er} octobre 2006, ou encore de la délégation turque à la suite des élections du 3 novembre 2002.

sont plus membres de leur parlement prendra fin en toutes circonstances à l'ouverture de la partie de session de janvier. La déclaration susmentionnée faite le 22 janvier 2007 au Bureau reflète cette pratique qui est en accord avec les efforts de l'Assemblée, ces dernières années, d'accentuer son caractère représentatif et d'accroître son autorité.

Avis du rapporteur et de la commission

47. Le rapporteur considère que le Règlement devrait préciser plus clairement (à l'article 10.3) le moment où, dans tous les cas, les membres d'une délégation qui ne sont plus membres de leur parlement national devraient voir s'achever leur mandat (voir les paragraphes 44 et 48 du document AS/Pro (2007) 11 rév. 2). De surcroît, la clause des six mois devrait s'appliquer de la même manière aux personnes nommées à l'Assemblée dans la première moitié de l'année et à celles qui en sont devenues membres dans la seconde moitié.

48. Le rapporteur a présenté des propositions à cette fin. Cependant, la commission du Règlement et des immunités a décidé à une nette majorité qu'il n'y avait pas lieu de modifier les dispositions en vigueur.

2.8. Calendrier de l'Assemblée, ordre du jour et ordre du jour des séances

49. A la différence de la plupart des institutions parlementaires internationales comparables, l'Assemblée n'a pas seulement un «calendrier» mais également un «ordre du jour» et un «ordre du jour des séances», ce qui est source de complication (voir, par exemple, l'article 25.6 aux termes duquel l'ordre du jour et le projet de calendrier doivent être communiqués aux membres) et de confusion pour les nouveaux membres de l'Assemblée. Cette situation spécifique s'explique probablement par le fait que, durant sa première session, l'Assemblée n'avait pas la faculté de décider seule de son ordre du jour et que, jusqu'en 1999-2000, l'Assemblée possédait un «registre» listant ses documents officiels. Seules les questions figurant au registre de l'Assemblée pouvaient figurer au projet d'ordre du jour. Le rapporteur propose donc de simplifier la procédure, en abandonnant les fonctions figurant à l'heure actuelle au Règlement attribuées au «calendrier» et à l'«ordre du jour des séances»; la notion d'«ordre du jour» sera parallèlement élargie pour inclure les fonctions du calendrier actuel.

50. Cela nécessite de procéder à la modification des articles suivants du Règlement, ainsi que cela figure dans le projet de résolution contenu dans le présent rapport:

- remplacer dans l'ensemble du Règlement et des textes pararéglementaires le mot «calendrier» par «ordre du jour»;
- supprimer l'article 32 et les mots «ordre du jour des séances» dans les articles 35.7 et 41.1;
- revoir le cas échéant l'usage du mot «ordre du jour» et adapter les dispositions correspondantes (par exemple les articles 50.1 et 52.1).

51. La première version du projet d'ordre du jour devra être préparée sur la base d'une liste de rapports approuvés en commission mais non encore débattus et de rapports qui pourront être approuvés en commission en temps utile pour la partie de session.

2.9. Présentation de motions de procédure

52. En raison de formulations différentes de la dernière phrase de l'article 37.1 dans la version anglaise (traduction littérale: «Aucune de ces motions ne peut être présentée plus d'une fois au cours du même débat») et dans la version française du Règlement («Chacune de ces motions de procédure ne peut être présentée qu'une fois au cours du même débat»), cette disposition a été interprétée de différentes façons: l'ancien Président de l'Assemblée a autorisé la présentation d'une motion lors de la séance d'ouverture lorsque l'ordre du jour est adopté et, si elle est rejetée, lorsque le rapport est débattu.

53. Le rapporteur propose de remplacer l'article 37.1.d du Règlement par la formulation suivante: «pour demander le renvoi du rapport en commission soit au cours de la séance d'ouverture, lorsque le projet d'ordre du jour est adopté, soit lorsque le rapport est débattu à tout moment avant le vote sur un projet de texte dans son ensemble.»

54. A la suite du débat à l'Assemblée du 25 juin 2007, il a été proposé, lors de la réunion de la commission du Règlement et des immunités du 27 juin, que les motions de procédure, à l'exception des demandes de renvoi en commission, ne soient recevables que si le Président en avait préalablement reçu notification par

écrit avant la clôture de la séance précédente ou, dans le cas de la première séance d'une partie de session, deux heures avant l'ouverture de cette séance. Cette proposition doit figurer dans une nouvelle phrase à ajouter à l'article 37.1.

2.10. Questions relatives à l'élection et la réélection des présidents et vice-présidents des commissions de l'Assemblée

2.10.1. Election des présidents

55. Dans le cadre du rapport de M. Gross intitulé «Améliorer la participation des membres aux sessions plénières de l'Assemblée et aux réunions des commissions» (Doc. 11295), la proposition a été faite de modifier le système actuel de nomination des présidents et vice-présidents des commissions. Toutefois, aucune proposition formelle n'a été faite à l'Assemblée dans ce cadre. Selon cette proposition, les groupes politiques détermineront dorénavant uniquement les commissions qui seront présidées par leurs membres, mais ne décideront plus quelles personnes seront les présidents et vice-présidents. Cela sera laissé aux commissions elles-mêmes, mieux placées pour juger quels membres seront de bons présidents ou vice-présidents. Une telle procédure sera aussi plus démocratique et transparente. Si, par exemple, les groupes ont convenu que la commission A sera présidée par un membre du Groupe socialiste, seuls des membres de la commission appartenant à ce groupe seront des candidats valides.

56. Le rapporteur souhaite également souligner que, dans le cadre du système actuel, les vice-présidents de commission ne sont pas toujours suffisamment présents aux réunions de leur commission. Même à la commission du Règlement et des immunités, lors des rares occasions où d'autres obligations ont empêché le président d'assister aux réunions, il a parfois fallu désigner un vice-président ad hoc car tous les vice-présidents étaient absents. En outre, le rapporteur pense que, dans le système actuel, les groupes politiques ne savent pas toujours si les membres qu'ils proposent à la présidence d'une commission ont vraiment les capacités requises. Cette remarque s'applique a fortiori à la désignation des vice-présidents de commission. Si les nouvelles propositions sont adoptées, les commissions pourront simplement s'abstenir de reconduire les présidents ou vice-présidents qui ne se sont pas avérés suffisamment présents et qualifiés.

2.10.2. Conditions d'éligibilité et de rééligibilité des présidents et des vice-présidents de commission

57. Un groupe politique de l'Assemblée a proposé d'assouplir les dispositions des articles 45.3 et 45.7 relatifs à l'éligibilité et à la rééligibilité aux fonctions de président et de vice-président de commission. Cette mesure permettrait d'élire des présidents et des vice-présidents qualifiés, d'améliorer la parité hommes-femmes, de faciliter la désignation de candidats par les groupes politiques et d'encourager la participation aux travaux des commissions. Les suppléants pourraient notamment être candidats aux postes de vice-présidents des commissions. En outre, il ne serait plus exigé des candidats qu'ils aient été membres ou suppléants de la commission en question durant au moins un an. Le rapporteur estime que des membres qui n'ont pas appartenu à une commission pendant au moins un an peuvent difficilement être considérés comme capables de diriger une commission et de connaître ses attributions.

2.10.3. Exclusion de la possibilité d'être président ou vice-président de plus d'une commission

58. L'article 45.4 est clair: aucun président ou vice-président d'une commission ne peut être président ou vice-président d'une autre commission. L'article 48.1 dispose: «Sauf dispositions spécifiques prévues au présent article, la procédure régissant les commissions s'applique aux sous-commissions.» En l'absence de disposition spécifique de l'article 48 sur la présidence au sein de plusieurs sous-commissions, il découle de la combinaison des articles 48.1 et 45.4 que le président ou le vice-président d'une sous-commission ne peut être président ou vice-président d'une autre sous-commission.

59. Il a été demandé si le vice-président de la sous-commission d'une commission A pouvait être élu vice-président d'une commission B. En 2001, la commission du Règlement et des immunités a statué que l'article 45.4 s'appliquait à toute sous-commission de l'Assemblée (AS/Pro (2001)7). Dans le cadre de la préparation du présent rapport, la commission s'est à nouveau déclarée opposée au cumul de présidences. Elle propose de modifier l'article 45.4 afin d'exclure la possibilité pour un président ou un vice-président d'une commission ou d'une sous-commission d'être président ou vice-président d'une autre commission ou sous-commission de l'Assemblée. Cette disposition ne s'applique pas aux commissions et sous-commissions ad hoc.

2.10.4. Durée du mandat

60. Lors de la réunion de la commission du Règlement et des immunités du 14 septembre 2007, il a été proposé de réduire la durée du mandat des présidents de commission, qui est actuellement de trois ans (article 45.7).

61. Jusqu'en 1979 ([Résolution 684](#)), la durée du mandat des présidents de commission n'était pas limitée. Elle a ensuite été réduite à un maximum de quatre ans pour les présidents nouvellement élus. De nouveaux ajustements ont été apportés en 1985 ([Résolution 852](#)), et l'article actuellement en vigueur (limitation de la durée du mandat des présidents à trois ans) a été adopté en 1991 ([Résolution 958](#)). Cette modification était essentiellement motivée par:

- la volonté d'assurer une rotation accrue des présidences de commission;
- la nécessité d'anticiper l'élargissement prévisible du Conseil de l'Europe.

62. Le fait de fixer la durée des présidences de commission suppose de trouver régulièrement un compromis entre deux principes concurrents: le maintien d'une certaine continuité de l'action et des travaux des commissions et la nécessité de garantir la rotation des présidences. L'Assemblée compte aujourd'hui 636 membres (représentants et suppléants). Il est généralement admis qu'il serait souhaitable de répartir entre davantage de membres des tâches telles que la présidence de commission ou la rédaction de rapports (voir le rapport de M. Gross, «Améliorer la participation des membres aux sessions plénières de l'Assemblée et aux réunions des commissions» ([Doc. 11295](#))).

63. Aussi, la commission du Règlement et des immunités estime qu'une réduction générale du mandat des présidents de commission à deux ans serait utile pour garantir une meilleure participation des membres compétents et actifs aux travaux de l'Assemblée. Cela supposerait:

- de modifier l'article 45.7 de façon à ce que le président d'une commission ne soit plus rééligible pour deux autres mandats, mais pour un autre mandat annuel;
- de préciser que cette réduction ne s'applique pas aux présidents de commission élus avant janvier 2008;
- de maintenir la disposition actuellement en vigueur selon laquelle un président élu en cours de session pour un mandat incomplet est rééligible pour un autre mandat.

64. Enfin, il est proposé d'élargir les nouvelles dispositions aux vice-présidents de commission. Il faut espérer que cela encouragera les vice-présidents à se montrer plus actifs, compte tenu de leur préoccupant absentéisme: il semble que certains membres considèrent la fonction de vice-président comme une charge honorifique n'entraînant pas d'obligations particulières. Les commissions devraient donc avoir la possibilité de remplacer les viceprésidents qui n'assistent pas aux réunions.

65. Une proposition de résolution récente, déposée par M. Wodarg et plusieurs de ses collègues ([Doc. 11122](#)), qui a été renvoyée à la commission du Règlement et des immunités pour prise en compte dans le cadre du présent rapport, propose que l'article 45.7 spécifie que, sous la seule réserve d'accords différents adoptés par les groupes politiques, un président de commission est rééligible pour deux autres mandats annuels. Le rapporteur considère que le libellé actuel de l'article 45.7 du Règlement est suffisamment souple pour répondre à cette question.

2.11. Rationalisation de la procédure d'examen des amendements

66. Dans le cadre du rapport «Améliorer la participation des membres aux sessions plénières de l'Assemblée et aux réunions des commissions», la commission du Règlement et des immunités a examiné plusieurs propositions en vue de rationaliser la procédure d'examen des amendements en commissions et en séance plénière. Elle n'est cependant pas parvenue à une conclusion. De nouvelles propositions ont été examinées dans le cadre de la préparation de ce rapport. Tout en gardant à l'esprit la position prise par les membres de la commission du Règlement et des immunités et les discussions avec d'autres membres de l'Assemblée, les propositions suivantes peuvent être formulées:

- avant que le premier amendement soit appelé, l'Assemblée doit pouvoir décider, sur la base d'une motion de procédure du Président de l'Assemblée ou d'un membre, que seul le rapporteur ou le président de la commission peut prendre la parole sur les amendements; pour débattre d'une telle motion, seuls peuvent s'exprimer son auteur, un orateur contre et le président de la commission concernée;

- sur proposition du président de la commission saisie pour rapport, et si aucun membre n'a d'objection, les amendements qui ont été approuvés à l'unanimité en commission sont déclarés adoptés par l'Assemblée.

67. Le rapporteur avait proposé, en outre, qu'il soit permis d'ajouter aux amendements un bref exposé des motifs (au maximum 30 mots). Cela dispenserait un membre déposant un amendement de la nécessité de le défendre en séance plénière. Cependant, la commission n'a pas soutenu cette idée.

68. Enfin, il est rappelé qu'à la fin des années 1950 et 1960, quand un grand nombre d'amendements ou des amendements importants étaient déposés sur un projet de texte dont la discussion était prévue au début d'une partie de session, il est arrivé que la commission concernée retire ce projet et en présente un nouveau, reprenant le sens des amendements pour discussion en Assemblée à la fin de la partie de session (voir, par exemple, *Compte rendu*, 1963, pp. 565 à 568).

2.12. Relations extérieures (*Résolution 1506 (2006)*)

2.12.1. Généralités

69. Le 26 juin 2006, l'Assemblée a adopté la *Résolution 1506* sur les relations extérieures du Conseil de l'Europe. La résolution mentionne les modifications qui pourraient être apportées au statut d'invité spécial (article 59), les droits supplémentaires qui pourraient être octroyés aux observateurs (article 60), et la création éventuelle d'une commission (ou sous-commission) spécifique pour suivre les développements internationaux et présenter des propositions relatives à une action extérieure efficace et cohérente. Le 2 octobre 2006, le Bureau a renvoyé ces questions (voir *Doc. 11000*) à la commission du Règlement et des immunités pour prise en compte dans le cadre du présent rapport.

2.12.2. Statut d'invité spécial à l'Assemblée

70. Dans la *Résolution 1506 (2006)*, l'Assemblée a considéré, entre autres, que les dispositions relatives au statut d'invité spécial (article 59 du Règlement) devaient être modifiées de manière à permettre aux parlements des Etats non européens engagés dans des réformes démocratiques de bénéficier de ce statut.

71. Lors de la création du statut d'invité spécial, en 1989 (*Résolutions 917* et *920 (1989)*), le statut d'observateur auprès de l'Assemblée (à l'époque visé à l'article 55) était limité aux «représentants officiels d'Etats européens démocratiques non membres, dont la nomination a été entérinée par leur parlement». Les principales différences entre le statut d'invité spécial et celui d'observateur étaient les suivantes:

- le statut d'invité spécial avait été conçu essentiellement pour les parlements des pays d'Europe centrale et orientale et constituait la première étape du rapprochement avec ces pays;
- le statut prévoyait une procédure pour la présentation et l'examen des pouvoirs;
- les conditions d'octroi du statut d'invité spécial étaient plus précises et moins étendues que celles régissant l'octroi du statut d'observateur;
- le nombre de sièges était plus élevé pour les invités spéciaux que pour les observateurs;
- les Etats dont les parlements étaient candidats au statut d'invité spécial avaient des perspectives claires de devenir Etats membres du Conseil de l'Europe dès lors qu'ils pouvaient remplir les conditions d'adhésion.

Il n'y avait en revanche aucune différence entre les droits et prérogatives des invités spéciaux et ceux des observateurs (voir AS/Pro (42) 4, p. 2).

2.12.3. Utilité d'adapter le statut d'invité spécial aux nouveaux besoins

72. En 2003, le Bureau de l'Assemblée a révisé les lignes directrices gouvernant les relations extérieures de l'Assemblée et défini entre autres les critères de coopération avec les parlements des Etats non européens (voir *Doc. 9835*, annexe III, pp. 175 à 231, du Règlement de l'Assemblée, édition 2006). S'agissant de l'avenir du statut d'invité spécial (article 59), le Bureau a considéré qu'il pouvait subsister après l'adhésion de Monaco et du Bélarus, sans être utilisé en pratique. L'article 59 pourrait être pertinent, en liaison avec le statut futur du Kosovo. De surcroît, lors du débat de l'Assemblée sur les relations extérieures, le 26 juin 2006, M. Iwiński, membre de l'Assemblée, a déclaré que le Parlement du Kazakhstan devrait être également éligible au statut d'invité spécial, puisque 4 % du territoire du pays se trouve en Europe et que le pays coopère avec l'Assemblée depuis 2000.

73. Le rapporteur considère que, au moins tant qu'il existe des parlements potentiellement candidats au statut d'invité spécial, il ne serait guère approprié d'ouvrir ce statut aux parlements des Etats non européens. Depuis dix-huit ans, le statut d'invité spécial est étroitement associé aux démarches d'adhésion au Conseil de l'Europe et aux Etats d'Europe centrale et orientale, bien que le Parlement de Monaco ait joui de ce statut quelques mois en 2004. Toute modification de l'article 59 à ce stade ne peut qu'être source de confusion.

2.12.4. Statut d'observateur à l'Assemblée

74. La [Résolution 1506 \(2006\)](#) proposait également de revoir l'article 60 du Règlement relatif au statut d'observateur, afin de renforcer le rôle des observateurs et de les associer plus étroitement aux activités de l'Assemblée et de ses commissions, en accordant notamment aux membres des délégations d'observateurs les droits suivants:

- droit de signer et de déposer des propositions de recommandation et de résolution;
- droit d'être désignés comme membres observateurs de commissions et de commissions ad hoc;
- droit de participer aux missions d'observation des élections;
- droit de devenir membres de groupes politiques.

75. A la suite de modifications concernant le statut d'observateur auprès de l'Assemblée introduites en 1996/1997 et en 1999 (adoption d'un nouveau Règlement), l'article 60 est désormais libellé comme suit:

«L'Assemblée peut, sur proposition du Bureau, accorder le statut d'observateur à des parlements nationaux d'Etats non membres du Conseil de l'Europe qui remplissent les conditions énumérées au paragraphe 1 de la Résolution statutaire (93) 26 du Comité des Ministres relative au statut d'observateur.» Ce paragraphe prévoit que «Tout Etat qui est prêt à accepter les principes de la démocratie et de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales et qui est désireux de coopérer avec le Conseil de l'Europe peut se voir accorder (...) le statut d'observateur».

76. Des propositions ont déjà été faites, dans les années 1990, visant à accroître les droits des invités spéciaux et à assurer une meilleure implication des parlements des Etats non membres dans les débats sur l'OCDE. Il était et il reste difficile, du fait des contraintes de temps, d'améliorer la situation des délégations de pays non membres jouissant d'un statut spécial pour ce qui concerne les débats de l'Assemblée⁴. En outre, pour des raisons institutionnelles, il ne semble pas possible d'autoriser des observateurs à voter (sur des projets de texte, etc.), à déposer des amendements ou à assumer la fonction de rapporteur. Telle a été la position de l'Assemblée lors du débat sur les relations extérieures, le 26 juin 2006. Au niveau des commissions, les observateurs pourraient avoir davantage de possibilités d'intervenir et (même s'ils ne peuvent voter) être encouragés à exprimer leur position sur des amendements ou projets de texte. Lors du débat à l'Assemblée sur les relations extérieures, le 26 juin 2006, M^{me} Lalonde, observatrice du Canada, a expliqué: «Dans les commissions, quand nous avons besoin que nos amendements soient pris en compte, nous demandons à d'autres délégations de les reprendre et de les défendre.»

77. De plus, rien n'empêche les délégations d'observateurs, sous réserve de l'article 47.6, d'être représentées par le même membre lors des réunions des commissions et commissions ad hoc. Rappelons que, dans le passé, sur les listes de l'Assemblée figurait pour les commissions une section mentionnant les observateurs désignés pour chaque commission.

78. Les membres des délégations d'observateurs devraient pouvoir signer des propositions de résolution ou de recommandation et des déclarations écrites. Toutefois, ils ne pourraient être pris en compte dans le nombre de signatures requis. De plus, dans des cas spécifiques, les groupes politiques pourraient proposer au Bureau de désigner des membres des délégations d'observateurs pour participer aux commissions ad hoc d'observation des élections. Cette proposition pourrait figurer dans les lignes directrices pour l'observation des élections (*Règlement de l'Assemblée*, p. 233, édition de 2006). D'une manière générale, les membres des délégations d'observateurs doivent être en mesure de participer aux travaux des groupes politiques, conformément aux conditions fixées par eux.

4. Rappelons que, dans le passé, le seul moyen que l'on ait trouvé d'améliorer la participation de délégations de pays membres de l'OCDE aux débats de l'Assemblée les concernant (et aux discussions de la commission des questions économiques et du développement) a été d'instaurer un type de débat particulier, les débats élargis sur les activités de l'OCDE et des réunions élargies de la commission économique. A un certain moment (1990), l'Assemblée avait même envisagé de créer des débats spéciaux sur l'OSCE/CSCE.

2.12.5. Création éventuelle d'un nouveau statut pour les Etats non membres

79. La [Résolution 1506](#) propose d'envisager la création d'un nouveau statut (dénommé par exemple «partenaires pour la démocratie») pour les Etats non membres désireux de nouer des relations de coopération avec le Conseil de l'Europe, afin de leur permettre de profiter de l'expérience de l'Organisation en matière d'établissement de la démocratie, voire de s'appuyer sur ses instruments et ses mécanismes juridiques, sans que ces pays soient pour autant tenus à une totale conformité à ses principes.

80. Cette proposition s'adressant au premier chef au Conseil de l'Europe, le rapporteur ne considère pas qu'il soit nécessaire d'en commenter les implications procédurales. Il tient à rappeler toutefois qu'outre la [Résolution 1506](#), la question d'un nouveau statut a été déjà évoquée en 2000 par le Comité des Ministres (initiative italienne pour la création d'un statut de coopération, restée sans suite) et par le Bureau de l'Assemblée (instauration d'un statut d'association au sein du Conseil de l'Europe, rapport de M. Gross au Bureau de l'Assemblée). Le Bureau a préconisé une approche pragmatique et décidé de faire pleinement usage des possibilités existantes d'associer des parlements d'Etats non membres à ses activités (voir document AS/Pro (2000) 3) et paragraphes 50 et 51 AS/Pro (2007) 11).

2.12.6. Création éventuelle d'une commission spécifique (ou d'une sous-commission)

81. Dans sa [Résolution 1506 \(2006\)](#), l'Assemblée juge nécessaire de créer une commission spécifique (ou une sous-commission) qui pourrait, sur la base d'un mandat clairement défini, suivre de près les développements internationaux et formuler des propositions pour une action extérieure cohérente et efficace.

82. A l'heure actuelle, la commission des questions politiques a une sous-commission des relations extérieures, qui s'est réunie à cinq reprises en 2006, et à ce jour quatre fois en 2007. La sous-commission a, notamment, examiné les sujets suivants: les relations extérieures du Conseil de l'Europe; les relations avec le Maroc, avec le Kazakhstan; elle a participé à l'Assemblée générale des Nations Unies et à deux conférences, et a tenu des réunions jointes avec une commission de l'Assemblée interparlementaire de la CEI et la commission politique de l'UEO.

83. Dans le contexte actuel de croissance budgétaire zéro au Conseil de l'Europe et de recentrage sur ses activités fondamentales, la création d'une nouvelle commission à l'Assemblée, même dotée de tâches importantes, pourrait être interprétée comme un signal négatif. De surcroît, les structures existantes doivent être pleinement exploitées avant d'envisager la création d'un nouvel organe.

2.12.7. Désignation des délégations d'observateurs à l'Assemblée

84. Les parlements nationaux concernés «ne sont pas tenus de transmettre des pouvoirs au Président de l'Assemblée» (article 60.2). La pratique actuelle veut que la désignation des délégations d'observateurs à l'Assemblée s'effectue avant chaque partie de session, et que celles-ci reflètent les divers courants d'opinion dans leurs parlements. Il s'ensuit que l'Assemblée n'a aucun droit de regard sur lesdites délégations, d'une part, et, d'autre part, que la composition de ces délégations est susceptible de varier d'une partie de session à l'autre. Il paraît légitime que l'Assemblée aspire à une certaine stabilité dans la représentation des parlements nationaux des trois pays concernés. Aussi l'article 60.2 pourrait être amendé de sorte que les parlements des Etats observateurs présentent, à l'instar des invités spéciaux, une liste de membres pour toute la durée de la session, autant que possible une semaine au moins avant l'ouverture de la session, et dont l'Assemblée pourrait prendre note au cours de la partie de session de janvier.

85. Par ailleurs, la commission du Règlement et des immunités a considéré qu'il fallait faciliter la nomination par les parlements ayant le statut d'observateurs de délégations stables pour l'année entière et elle a ainsi jugé souhaitable d'élargir la représentation du Parlement canadien et du Parlement mexicain, en leur permettant de désigner des suppléants à leurs représentants⁵. A cette fin, le projet de résolution propose d'amender les paragraphes 4.ii des [Résolutions 1125 \(1997\)](#) et 1203 (1999) de l'Assemblée, de sorte que les délégations d'observateurs canadienne et mexicaine comportent chacune six suppléants.

5. Tel est le cas pour la délégation d'observateurs israéliens depuis 1973.

2.13. Certains aspects des relations entre l'Assemblée et le Comité des Ministres

86. Les 2 et 6 octobre 2006, le Bureau a renvoyé deux questions à la commission du Règlement et des immunités pour examen dans le présent rapport. Il s'agit de la composition de la délégation de l'Assemblée au sein du Comité mixte et des questions spontanées au Président du Comité des Ministres quand il présente sa communication à l'Assemblée.

2.13.1. Nature et composition du Comité mixte

87. Le Comité mixte, composé de membres du Comité des Ministres et de l'Assemblée, a été instauré en 1950 après décisions dans ce sens du Comité des Ministres (Résolution (51) 20) et de l'Assemblée (26 août 1950). Il s'agissait ainsi d'améliorer (en abordant des difficultés non résolues) et de renforcer les relations entre ces deux organes statutaires, dans l'intérêt du Conseil de l'Europe. L'Assemblée, qui voyait au départ dans le Comité mixte l'embryon d'un exécutif européen (voir AS/Bur (1955) PV 12, point 6), a dû, en définitive, adopter un point de vue moins ambitieux. Au début, le Comité mixte, placé sous la présidence du Président de l'Assemblée et régi depuis 1951 par la Résolution statutaire (51) 30 C, avait une composition très limitée, à savoir sept représentants du Comité des Ministres et sept représentants nommés par la Commission permanente de l'Assemblée (voir Résolution (50) 6) du Comité des Ministres).

Evolution du Comité mixte

88. A la suite de propositions de l'Assemblée, le Comité des Ministres a accepté, en 1957 et en 1963, d'augmenter le nombre de représentants siégeant au Comité mixte, qui compterait un représentant par Etat membre, avec un nombre identique de membres de l'Assemblée. Le Comité mixte s'est considérablement agrandi, du fait de l'élargissement continu du Conseil de l'Europe. Jusqu'en 2002, une seule réunion annuelle du Comité mixte (appelée «Colloque») était organisée au niveau ministériel. Conformément à la version de l'article 55 du Règlement de l'Assemblée en vigueur jusqu'en 1995, la délégation de l'Assemblée au Comité mixte était composée de membres de la Commission permanente désignés par celle-ci en son sein. La Commission permanente désignait également des remplaçants que le Président invitait à se substituer à un représentant dans l'impossibilité d'assister à une réunion. Toutefois, depuis les années 1980, la délégation de l'Assemblée au Comité mixte était plutôt nommée sur une base ad hoc; le Président avait le droit de convoquer les présidents des délégations nationales (ou leurs suppléants) et, en fonction des thèmes retenus pour le Comité mixte, le rapporteur et les membres de la ou des commissions de l'Assemblée concernées. Après les changements intervenus en 1995 et 1999-2000 (voir [Résolution 1061 \(1995\)](#), [Doc. 7262](#), et [Résolution 1202 \(1999\)](#)), l'article 55.2 précise que les représentants de l'Assemblée au Comité mixte sont les membres du Bureau et un représentant de chaque délégation parlementaire non représentée au Bureau. En outre, le Président peut, au vu de l'ordre du jour du Comité mixte, coopter des membres, en particulier des rapporteurs. Ce changement a été introduit pour les raisons suivantes:

- nécessité de veiller à ce que tous les Etats membres soient représentés dans la délégation de l'Assemblée;
- nécessité de limiter le nombre de membres du Comité mixte;
- possibilité pour le Président de coopter des membres.

89. En 2004, la délégation de l'Assemblée au Comité mixte a été automatiquement augmentée (63 membres actuellement) lorsque les présidents des commissions de l'Assemblée sont devenus membres du Bureau.

90. La commission du Règlement et des immunités n'a pas jugé utile de présenter des propositions relatives à la composition de la délégation de l'Assemblée au Comité mixte.

Observateurs, invités spéciaux et Comité mixte

91. A l'heure actuelle, les observateurs et invités spéciaux ne peuvent pas assister aux réunions du Comité mixte (article 47.6). Toutefois, le rapporteur note que des observateurs auprès du Conseil de l'Europe assistent à des sessions ministérielles et, depuis 2006, à des réunions des Délégués des Ministres, et que des observateurs auprès de l'Assemblée assistent à des sessions plénières de cette dernière et s'y expriment. Pour conserver un équilibre entre les délégations du Comité des Ministres et de l'Assemblée, l'on pourrait envisager d'autoriser les deux catégories d'observateurs (et invités spéciaux) à être représentées aux réunions du Comité mixte. Cela supposerait d'obtenir au préalable l'accord du Comité des Ministres et du Bureau de l'Assemblée. La commission du Règlement et des immunités n'a pas suivi cette idée. Cette question pourrait faire l'objet d'une discussion éventuelle au sein du Comité mixte.

2.13.2. Questions spontanées au Président du Comité des Ministres durant les parties de session de l'Assemblée

92. Conformément à l'article 58, paragraphe 2, du Règlement de l'Assemblée, les membres de l'Assemblée peuvent, après présentation du rapport du Comité des Ministres sur ses activités, poser des questions pour réponse orale par le Président en exercice du Comité des Ministres. Ces questions doivent être soumises par écrit dans le délai prescrit. Au cours des parties de session de janvier et d'avril 2007 et pour la partie de session d'avril 2006, ce délai était compris entre vingt et une et vingt-cinq heures avant la déclaration du ministre, alors qu'il avait été bien plus long (entre quarante-deux et quarante-quatre heures) pour les parties de session de janvier et de juin 2006. Dans le passé, l'Assemblée a tenté à plusieurs reprises de rendre la session de questions-réponses avec le Président en exercice du Comité des Ministres plus vivante et plus spontanée.

93. Cette question, qui avait déjà été discutée en 1994 au sein de la commission du Règlement et des immunités (AS/Pro (1994) 2 rév.) et du Bureau, a été soulevée à nouveau dans le contexte des propositions de réforme en 2006. Lorsqu'il s'était adressé à l'Assemblée en octobre 2006, le Président en exercice du Comité des Ministres, le ministre russe des Affaires étrangères, M. Lavrov, s'était dit favorable aux questions spontanées. Le Bureau de l'Assemblée s'est aussi prononcé en faveur d'une telle réforme, estimant important de rendre les interventions du Président en exercice du Comité des Ministres devant l'Assemblée plus vivantes que jusqu'alors. Le 25 janvier 2007, le Comité mixte en a discuté et les remarques suivantes ont été formulées:

- cette possibilité ne soulève aucune opposition de principe, mais il est également important que le Président en exercice du Comité des Ministres donne des réponses de fond et précises aux questions complexes et détaillées posées par les parlementaires;
- il n'est pas certain que le Président puisse donner ces réponses au pied levé; en outre, le Président s'exprime en général au nom de tous les Etats membres, ce qui rend les réponses encore plus difficiles;
- les membres de l'Assemblée peuvent être encouragés à poser des questions générales et politiques au Président; les questions plus techniques pourraient être posées séparément pour ne pas faire perdre un temps précieux à l'Assemblée;
- même le ministre des Affaires étrangères russes, M. Lavrov, a dû répondre à des questions très détaillées pour lesquelles il n'avait pas de réponse toute prête.

Concluant la discussion, le Président du Comité mixte a suggéré de revenir sur ce point ultérieurement.

94. Le document susmentionné de la commission du Règlement et des immunités (AS/Pro (1994) 2 rév.) contenait entre autres les propositions suivantes:

- sous réserve que le Président en exercice du Comité des Ministres appelé à intervenir dans une session de questions/réponses y consente, la partie finale (cela restant à définir) de la session pourrait être réservée à des questions spontanées, pour peu qu'elles ne soient pas de nature technique;
- les questions supplémentaires spontanées au Président en exercice en sa qualité de ministre des Affaires étrangères ne devraient être autorisées que dans la mesure où son intervention contient des passages dans lesquels il s'est exprimé en tant que ministre des Affaires étrangères.

95. La commission propose d'insérer à la fin de l'article 58.2 la phrase suivante:

«Sous réserve du consentement du Président du Comité des Ministres, le dernier quart d'heure de la séance de questions pour réponse orale pourra être réservé à des questions spontanées.»

3. Autres problèmes procéduraux

3.1. Rendre les réunions de la Commission permanente plus attrayantes

96. Certains aspects du mode de fonctionnement de la Commission permanente suscitent le mécontentement: débats limités sur les rapports et examen à la va-vite des textes présentés pour adoption. Par ailleurs, il a été proposé de permettre à une commission de l'Assemblée de se réunir concomitamment à la Commission permanente.

97. L'expérience récente a montré que les débats d'actualité à la Commission permanente sont susceptibles de rendre ses réunions plus intéressantes. Actuellement la tenue de ce type de débat à la Commission permanente n'est pas expressément mentionnée dans le Règlement. L'article 52 du Règlement pourrait être adapté en conséquence.

3.2. Propositions de résolution ou de recommandation – renvoi en commission

98. En 2005-2006, les méthodes d'examen des propositions et de prise de décision au niveau du Bureau ont été modifiées. Elles sont à présent bien acceptées. Un problème demeure toutefois: l'absence de disposition explicite dans le Règlement stipulant de quelle manière les membres peuvent contester les décisions du Bureau sur ces propositions en séance plénière (ou en Commission permanente). A cet égard, La commission du Règlement et des immunités présente les propositions suivantes:

- toutes les décisions du Bureau concernant les propositions et autres documents mentionnés à l'article 24.1 doivent être portées à la connaissance des membres par le rapport d'activité du Bureau et de la Commission permanente, ou, s'agissant des décisions ratifiées lors des séances des derniers jours d'une partie de session ou des réunions de la Commission permanente, dans un document séparé;
- tout membre peut déposer une motion pour changer une décision du Bureau qui doit être adoptée à la majorité simple; sur une telle motion, seuls son auteur, un orateur contre et le rapporteur du Bureau peuvent prendre la parole.

99. Afin de faciliter la décision à prendre s'agissant de documents importants que le Président considère comme des documents officiels (par exemple les propositions ou les communications des parlements nationaux), il est proposé d'inclure l'article 22.k à l'article 24.1, relatif aux renvois en commission.

3.3. Distribution et adoption des procès-verbaux

100. L'application de cet article soulève deux questions de faible importance. La formulation de l'article 29.1 donne l'impression que le procès-verbal d'une séance doit être distribué, en règle générale, avant l'ouverture de la réunion suivante. Ce n'est cependant pas possible dans la plupart des cas, essentiellement par manque de temps. Selon l'article 29.4, le procès-verbal de la dernière séance d'une session est soumis à la Commission permanente pour approbation. Mais il arrive parfois (par exemple en 2004 et en 2006) que la Commission permanente ne se réunisse pas entre les quatre parties de session annuelles. Dans ce cas, l'adoption du procès-verbal en séance plénière sera plus rapide.

101. La commission du Règlement et des immunités considère que la formulation de ces deux dispositions est suffisamment flexible pour s'adapter à la pratique.

3.4. Comptes rendus

102. La préparation et la publication des comptes rendus sont en cours de modification. Il est donc proposé de remplacer les deux phrases de l'article 30.1 par les suivantes:

«Un compte rendu officiel des débats de chaque partie de session est distribué. Un compte rendu provisoire de chaque séance doit être distribué dans les meilleurs délais.»

3.5. Délai de distribution des rapports avant le débat d'une partie de session

103. Ce délai est de deux semaines avant l'ouverture de la partie de session (article 33.2). Une note de bas de page précise que si l'Assemblée n'est pas en session, la date de distribution est celle du cachet de la poste.

104. Les documents sont placés sur internet et extranet, et adressés aux membres par courrier électronique. Dans ces conditions, la première phrase de la note de bas de page doit être modifiée, afin de supprimer la notion de «cachet de la poste» et de mentionner la disponibilité électronique des documents ou leur transmission électronique.

105. Si, pour des raisons politiques ou autres, un rapport doit être rapidement établi pour présentation à une partie de session, et si aucune procédure d'urgence n'a été sollicitée, le Bureau peut accorder une dérogation pour la date limite fixée par l'article 33.2. Même si de telles décisions justifiées du Bureau n'ont pas été contestées par le passé lors de séances plénières, toute réclamation serait recevable et le renvoi du débat ne pourrait être empêché, pas même par une décision majoritaire. En effet, la troisième phrase de l'article 33.2 énonce: «Si le délai de distribution n'a pas été respecté et qu'au moins dix représentants ou suppléants

appartenant à cinq délégations nationales au moins en font la demande lors de l'adoption du projet de calendrier, le débat est reporté à une partie de session ultérieure, sauf si la procédure d'urgence a été préalablement requise.»

106. Des raisons majeures peuvent cependant militer en faveur de la discussion d'un rapport même si le délai n'a pas été respecté. C'est pourquoi le rapporteur propose que par une décision prise à la majorité des deux tiers l'Assemblée puisse annuler toute objection soulevée par au moins dix représentants ou suppléants appartenant à cinq délégations nationales au moins.

3.6. Délai de distribution des documents de commissions aux membres

107. Conformément à l'article 46.5 du Règlement, excepté durant les parties de session, les documents relatifs aux points à l'ordre du jour d'une réunion de commission doivent être adressés aux membres au moins une semaine avant la date de réunion. Si tel n'est pas le cas, et si au moins cinq membres en font la demande, le ou les points concernés doivent être différés à une réunion ultérieure. Cette règle ne souffrant aucune exception, elle emporte des conséquences fondamentales dans le cas de rapports importants portant sur des sujets de premier ordre (voir par exemple le cas du rapport sur la situation au Kosovo, lors des réunions de la commission des questions politiques en septembre 2006). Le rapporteur propose qu'une commission puisse, à la majorité des deux tiers, invalider l'objection formulée par au moins cinq membres.

3.7. Délai de dépôt des sous-amendements

108. Conformément à l'article 34.5, les sous-amendements doivent être déposés deux heures avant l'ouverture de la séance au cours de laquelle le débat concerné doit s'ouvrir. Cette disposition a toujours été interprétée littéralement, c'est-à-dire que pour un débat s'ouvrant à dix heures, le délai limite est huit heures. L'ancien Président de l'Assemblée, Peter Schieder, avait proposé d'aligner ce délai sur celui de la liste des orateurs, soit une heure avant la fin de la séance précédant celle où le débat concerné doit s'ouvrir. La commission du Règlement et des immunités propose de modifier l'article 34.5 en conséquence.

3.8. Convocation des réunions des commissions – Nécessité d'observer des délais

109. A la suite d'une réunion récente d'une commission de l'Assemblée, la question s'est posée de savoir s'il existait des dispositions (comme l'article 46.5, *mutatis mutandis*) concernant les délais à respecter pour la convocation de ces réunions. Le rapporteur propose d'ajouter à l'article 47.1 la phrase suivante:

«Excepté durant les parties de session, la convocation à la réunion doit être adressée aux membres au moins sept jours avant.»

3.9. Mise à jour des rapports des commissions déposés

110. Compte tenu notamment du temps imparti pour le débat, ou pour d'autres raisons, les rapports des commissions ne sont parfois débattus que plusieurs mois après avoir été approuvés, déposés au Service de la séance et publiés en tant que documents de l'Assemblée. Ce décalage a souvent eu pour conséquence que les informations contenues dans ces rapports ne soient plus d'actualité lorsque le débat a lieu. Dans le passé, à plusieurs occasions, des commissions ont alors préparé des addendums aux rapports en question. Le rapporteur propose que l'article 49.5 en mentionne la possibilité.

4. Textes pararélementaires

4.1. Temps de parole des rapporteurs et des rapporteurs pour avis

111. A la différence des commissions, les séances plénières ne permettent pas de tenir un véritable débat. C'est une succession de monologues souvent répétitifs avec un rapporteur qui, quant à lui, bénéficie d'un temps de parole de quatre minutes pour répondre aux points soulevés par les membres. Or, dans un débat parlementaire normal, le rapporteur aurait davantage de temps pour répondre à ces points, et, de surcroît, les membres auraient la possibilité de répliquer aux réponses du rapporteur; il serait également loisible au rapporteur de prendre position sur ces répliques.

112. Par conséquent, et afin de rendre les débats plus vivants, la durée de l'allocution introductive des rapporteurs devrait être réduite. Les membres disposent déjà du rapport et de son résumé. Le rapporteur a présenté plusieurs propositions de modification des dispositions actuelles. La commission a finalement opté pour la procédure suivante:

- les rapporteurs se verraient allouer un temps de parole global de treize minutes pour présenter leur rapport et pour répondre aux interventions des membres;
- les rapporteurs peuvent, à l'issue du premier tour d'orateurs s'exprimant au nom des groupes politiques, demander la parole pour une durée n'excédant pas quatre minutes, dont la durée serait déduite de celle de la réplique à la fin du débat.

Les rapporteurs pour avis auraient trois minutes pour présenter leur avis, ou pour répliquer au débat.

113. Le Bureau sera invité à envisager de modifier la section iv des textes pararélementaires relatifs aux débats à l'Assemblée (temps de parole).

4.2. Lignes directrices concernant les questions aux orateurs invités

114. Ces lignes directrices (section vi des dispositions relatives aux modalités d'organisation des débats de l'Assemblée, voir p. 102 du Règlement, édition de 2006) devraient être adaptées à la pratique actuelle et complétées comme suit: le paragraphe 4 serait remplacé par le texte suivant: «Des questions spontanées peuvent être posées aux orateurs invités. Les questions peuvent être limitées aux seuls porte-parole des groupes politiques. A l'issue des discours de chefs d'Etat ou de gouvernement, des porte-parole des groupes politiques peuvent faire de brèves déclarations, si le temps le permet.»

4.3. Réunions des commissions ailleurs qu'à Strasbourg ou Paris – conditions de remise de médailles

115. Le rapporteur propose qu'à l'occasion le règlement des réunions des commissions et sous-commissions de l'Assemblée, ailleurs qu'à Strasbourg et Paris, soit actualisé par le Bureau. De surcroît, le règlement sur les conditions de remise de médailles et de l'attribution d'autres distinctions aux anciens membres de l'Assemblée (voir [Doc. 3292](#) et la décision additionnelle du Bureau de 1979) devrait être inclus dans l'édition suivante du Règlement de l'Assemblée.

5. Propositions des membres

116. Lors de la réunion de la commission du Règlement et des immunités tenue le 6 décembre 2006, un membre a soulevé une question relative à la possibilité, pour les membres qui n'ont pas adhéré à un groupe politique, de former un groupe des membres «non inscrits». Il est rappelé que l'article 31 du Règlement du Parlement européen traite des membres non inscrits. Ils disposent d'un secrétariat et le Bureau du Parlement européen a fixé le statut et les droits parlementaires de ces membres. Il a aussi établi les réglementations relatives aux facilités administratives de ces membres et au remboursement des dépenses de secrétariat. Dans les parlements de certains Etats membres les députés non inscrits ont la possibilité de se regrouper. La commission du Règlement et des immunités n'a pas poursuivi l'examen de ces questions plus en détail.

6. Remarques finales

117. Le présent rapport et les propositions qu'il contient ont donné lieu à un examen approfondi et complet de la commission du Règlement et des immunités qui a consacré plusieurs réunions à leur discussion. Des membres de l'Assemblée ont également eu l'opportunité de participer à ces réunions et de faire valoir leurs points de vue. Le rapporteur lui-même, qui est à l'origine de certaines propositions d'envergure, a recueilli l'avis de présidents de délégations nationales et de groupes politiques. La commission a approuvé le projet de résolution présenté à l'unanimité et a décidé de le présenter à la Commission permanente de Bratislava (23 novembre 2007).

118. Les modifications du Règlement devraient entrer en vigueur le premier jour de la première partie de la session de 2008 (21 janvier 2008). La modification de l'article 45.7 proposée ne s'appliquera qu'aux présidents et vice-présidents de commission élus après cette date.

Commission chargée du rapport: commission du Règlement et des immunités.

Renvoi en commission: [Doc. 10915](#) et Renvoi n° 3242 du 26 juin 2006; [Résolution 1506](#) et Renvoi n° 3254 du 30 juin 2006; [Doc. 11000](#) et Renvoi n° 3271 du 2 octobre 2006; [Doc. 11122](#) et Renvoi n° 3309 du 16 mars 2007.

Projet de résolution approuvé à l'unanimité par la commission le 3 octobre 2007.

Membres de la commission: M. Andreas **Gross** (Président), M. Andrea Manzella (1er Vice-Président) (remplaçant: M. Andrea **Rigoni**), M^{me} Maria **Postoico** (2e Vice-Présidente), M. Erol Aslan **Cebeci** (3e Vice-Président), M. Miloljub Albijanić, M. Lars Barfoed, M. Ivan **Brajović**, M^{me} Anne **Brasseur**, M. Jonas Čekuolis, M^{me} Helen d'Amato, M. Miljenko Dorić, M. Vangjel Dule, M. Herbert Frankenhauser, M. John **Greenway**, M. Attila Gruber, M. Sefer Halilović, M. Gerd **Höfer**, M. Serhiy Holovaty, M. Ali Huseynov (remplaçant: M. Samad **Seyidov**), M. Luchezar Ivanov, M. Morgan Johansson, M. Armand Jung (remplaçant: M. Jean-Claude **Mignon**), M. Erik **Jurgens**, M^{me} Mojca Kucler-Dolinar, M^{me} Irine Kurdadzé, M. Jan Filip Libicki, M. Noël Mamère (remplaçant: M. Michel **Dreyfus-Schmidt**), M. Alan **Meale**, M. Miloš **Melčák**, M^{me} Ana Catarina **Mendonça**, M. Peter Mitterer, M. Nikolaos Nikolopoulos, M^{me} Kristiina Ojuland, M. Alexey Ostrovsky (remplaçant: M. Valeriy **Fedorov**), M^{me} Eli Sollied Øveraas, M. Julio Padilla, M. Christos Pourgourides, M. Armen Rustamyan, M. Ellert B. Schram, M. Yuri **Sharandin**, M^{me} Tuulikki Ukkola, M. Vasile Ungureanu, M. Giuseppe Valentino (remplaçante: M^{me} Sabina **Siniscalchi**), M. Karim **Van Overmeire**, M. G. V. Wright, M. Blagoj Zasov.

N.B. Les noms des membres présents à la réunion sont indiqués en gras.

Voir Commission permanente, 23 novembre 2007 (adoption du projet de résolution amendé); et [Résolution 1584](#).