



Doc. 12071

27 octobre 2009

Modifications de diverses dispositions du Règlement de l'Assemblée parlementaire

Rapport¹

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapporteur: M. Serhiy HOLOVATY, Ukraine, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Résumé

Les dispositions du Règlement de l'Assemblée parlementaire nécessitent d'être clarifiées lorsque leur application ou leur interprétation soulève des difficultés. Ainsi, l'Assemblée a été notamment conduite à s'interroger sur les dispositions de son Règlement concernant la procédure de contestation ou de réexamen des pouvoirs des délégations parlementaires.

Le présent rapport comporte en conséquence des propositions concernant notamment:

- le renforcement des conditions de mise en œuvre d'une procédure de contestation ou de réexamen des pouvoirs des délégations nationales pour des raisons substantielles;
- l'inclusion dans le Règlement de la règle selon laquelle aucune signature ne peut être retirée d'une proposition, ni ajoutée, et qu'une proposition déposée ne peut en aucun cas être retirée;
- la clarification de la procédure d'examen des amendements déposés en séance plénière;
- l'inclusion dans les textes pararéglementaires d'une nouvelle règle concernant la liste d'orateurs afin de limiter le nombre d'inscriptions de parlementaires d'une même délégation pour un débat donné.

En outre, d'autres dispositions du Règlement nécessitent d'être revues pour correspondre à la pratique parlementaire. Les dispositions concernant le nouveau statut de partenaire pour la démocratie y seront aussi incluses.

Les changements apportés au Règlement entreront en vigueur le 25 janvier 2010.

1. Renvoi en Commission: Décisions du Bureau du 3 octobre 2008 et du 26 juin 2009, et [Doc. 11744 rév.](#)



A. Projet de résolution

1. L'Assemblée parlementaire a toujours considéré que les procédures qui régissent ses activités et ses décisions doivent reposer sur des règles parlementaires claires, cohérentes, actualisées et effectives, et qu'il était nécessaire de modifier son Règlement, de manière régulière, afin de prendre en compte l'évolution de la pratique parlementaire, de revoir les dispositions qui ne correspondent plus à celle-ci et de clarifier les règles lorsque leur application ou leur interprétation soulève des difficultés, ou lorsque des problèmes spécifiques se posent. Depuis l'entrée en vigueur, en janvier 2000, de son nouveau Règlement, l'Assemblée a apporté plusieurs modifications par diverses résolutions, en dernier lieu la [Résolution 1584 \(2007\)](#).

2. Par ailleurs, l'Assemblée s'est trouvée saisie à trois reprises en moins d'un an d'une demande de réexamen des pouvoirs d'une délégation parlementaire, en application de l'article 9 du Règlement, alors que cette procédure était restée inusitée depuis son instauration, en 1996. L'Assemblée rappelle que la procédure prévue à l'article 9 a été instaurée parallèlement à la consolidation du suivi des obligations et engagements des Etats membres, pour répondre à sa volonté de pouvoir remettre en cause des pouvoirs ratifiés quand elle juge qu'une action urgente est nécessaire. Elle considère que l'article 9 instaure une procédure d'une importance politique majeure, qui nécessite d'être conduite avec rigueur en raison des conséquences qu'elle emporte, et qu'elle ne saurait être utilisée de manière abusive comme un simple moyen de pression.

3. Au vu des considérations qui précèdent, certaines règles ou procédures nécessitent une clarification ou une actualisation. Aussi l'Assemblée entend-elle procéder à de nouveaux changements dans son Règlement, destinés à améliorer son propre fonctionnement et ses méthodes de travail. En conséquence, elle décide de modifier son Règlement comme suit:

3.1. s'agissant de la procédure de réexamen des pouvoirs d'une délégation nationale, pour des raisons substantielles, la première phrase de l'article 9.2 est remplacée par les phrases suivantes:

«La proposition de résolution visant à annuler la ratification doit être déposée par au moins trente membres, appartenant à deux groupes politiques et à cinq délégations nationales au moins, et être diffusée au moins deux semaines avant l'ouverture d'une partie de session ou une réunion de la Commission permanente. La proposition de résolution déposée doit être dûment motivée. Une fois déposée, la proposition ne peut être retirée par ses auteurs aucune signature ne peut en être retirée, ni ajoutée.»;

3.2. s'agissant de l'interprétation du vote final sur un projet de résolution portant sur la contestation des pouvoirs ou le réexamen des pouvoirs, il y a lieu d'ajouter la phrase suivante à la fin des articles 7.3, 8.5 et 9.4:

«En cas de rejet par l'Assemblée de la proposition figurant au dispositif du rapport, la décision contraire est considérée comme adoptée.»;

3.3. s'agissant des conditions d'initiative et de dépôt d'une proposition de recommandation ou de résolution, notamment de l'impossibilité d'y ajouter ou de retirer une signature, ou de retirer une telle proposition dans son ensemble, la première phrase de l'article 24.2 est remplacée par les phrases suivantes:

«Une proposition de recommandation ou de résolution, d'une longueur maximale de 300 mots, doit être signée par au moins vingt représentants ou suppléants appartenant à cinq délégations nationales au moins. Une fois déposée, une proposition ne peut être retirée par ses auteurs et aucune signature ne peut en être retirée, ni ajoutée.».

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

4.1. s'agissant des pouvoirs d'une délégation nationale, l'article 6.4 est remplacé par la phrase suivante :

«Les pouvoirs remis par la suite sont transmis au Président de l'Assemblée autant que possible une semaine au moins avant la première séance d'une partie de session de l'Assemblée ou une réunion de la Commission permanente, pour ratification.»;

4.2. s'agissant des documents officiels de l'Assemblée parlementaire, à l'article 23.2, les alinéas b, d, et g sont supprimés;

4.3. s'agissant des procès-verbaux des séances de l'Assemblée parlementaire, qui sont supprimés:

4.3.1. l'article 30 est supprimé;

4.3.2. les articles 21.2, 21.6, 23.2.a, 35.8 et 41.1 sont modifiés en conséquence;

- 4.3.3. aux articles 39.4 et 39.8, dernière phrase, les mots «procès-verbal de la séance» sont remplacés par *«compte-rendu de la séance»*;
- 4.4. s'agissant de la procédure d'examen et d'adoption automatique des amendements ayant été approuvés à l'unanimité en commission, l'article 34.10 est modifié en ajoutant *in fine* la disposition suivante:
- «Le présent alinéa s'applique également à la discussion d'un rapport présenté par une commission en Commission permanente.»*;
- 4.5. s'agissant des désignations de membres dans certaines commissions:
- 4.5.1. à l'article 43.3, après la deuxième phrase, ajouter la phrase suivante:
- «Il ne peut y avoir plus de deux membres d'une délégation nationale dont l'Etat est soumis à une procédure de suivi ou engagé dans un dialogue post-suivi siégeant à la commission de suivi.»*;
- 4.5.2. à l'article 43.3, la phrase *«Ces désignations sont soumises à l'Assemblée pour ratification.»* est remplacée par *«Ces désignations sont soumises pour ratification à l'Assemblée ou à la Commission permanente.»*;
- 4.6. s'agissant des dérogations au nombre des sous-commissions, la dernière phrase de l'article 48.3 est supprimée;
- 4.7. s'agissant de la durée du mandat du Bureau des sous-commissions, à l'article 48.7:
- 4.7.1. les phrases suivantes sont ajoutées après la deuxième phrase:
- «Seuls les membres titulaires de la commission et de la sous-commission qui ont été membres titulaires ou remplaçants de la commission et de la sous-commission durant au moins un an peuvent être candidats aux fonctions de président ou de vice-président de la sous-commission. Si un seul candidat est proposé à l'une de ces fonctions, il est déclaré élu sans procéder à un vote»*;
- 4.7.2. la dernière phrase est remplacée par ce qui suit:
- «Le président et le vice-président d'une sous-commission peuvent être réélus pour un autre mandat consécutif ou non au premier. Le président ou le vice-président d'une sous-commission élu en cours de session pour un mandat incomplet, en remplacement du président ou du vice-président précédemment élu lors de la session, est rééligible pour deux autres mandats.»*;
- 4.8. s'agissant de la procédure d'urgence, à l'article 50.4, les mots *«renvoie le point à une commission de l'Assemblée pour rapport et, le cas échéant, à une commission pour avis»* sont remplacés par *«renvoie le point à une commission de l'Assemblée pour rapport et, le cas échéant, à une ou plusieurs commissions pour avis»*;
- 4.9. s'agissant des débats d'actualité, la première phrase de l'article 52.2 est remplacée par:
- «La demande d'un débat d'actualité doit être adressée au Président de l'Assemblée par vingt représentants ou suppléants au moins, un groupe politique, une délégation nationale ou une commission.»*;
- 4.10. s'agissant des déclarations écrites, les articles 53.3 et 53.4 sont remplacés par le paragraphe unique suivant:
- «Tout représentant ou suppléant peut ajouter sa signature à une déclaration écrite jusqu'à la clôture de la partie de session suivante, délai au-delà duquel elle ne peut plus être contresignée. La déclaration est à nouveau publiée munie de toutes les signatures recueillies»*;
- 4.11. s'agissant du statut de partenaire pour la démocratie:
- 4.11.1. le nouvel article suivant est inséré après l'article 60:
- «61.1. L'Assemblée peut octroyer le statut de partenaire pour la démocratie à des parlements nationaux d'Etats non membres du Conseil de l'Europe des régions voisines, qui remplissent les conditions énoncées à l'article 61.2 et les conditions spécifiques éventuellement formulées par l'Assemblée.*

61.2. Une demande formelle de statut de partenaire pour la démocratie doit être adressée au Président de l'Assemblée parlementaire par le président du parlement concerné. Cette demande contient les éléments suivants:

- une référence explicite à l'aspiration dudit parlement à faire siennes les valeurs du Conseil de l'Europe, que sont la démocratie pluraliste et paritaire, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales;
- un engagement à agir pour abolir la peine capitale et à encourager les autorités compétentes à introduire un moratoire sur les exécutions;
- une déclaration relative à l'intention du parlement de s'appuyer sur l'expérience de l'Assemblée ainsi que sur l'expertise de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans ses travaux institutionnels et législatifs;
- un engagement à organiser des élections libres et équitables conformes aux standards internationaux en la matière;
- un engagement à encourager la participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie publique et politique;
- un engagement à encourager les autorités compétentes à adhérer aux conventions et accords partiels pertinents du Conseil de l'Europe pouvant être signées et ratifiées par des Etats non membres, en particulier celles traitant des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie;
- une obligation d'informer régulièrement l'Assemblée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des principes du Conseil de l'Europe.

61.3. L'Assemblée fixe le nombre des membres d'une délégation de partenaire pour la démocratie.

61.4. Un parlement bénéficiant du statut de partenaire pour la démocratie doit transmettre au Président de l'Assemblée parlementaire, une semaine au moins avant l'ouverture de la session, la liste des membres de la délégation, désignée pour toute la durée de la session. Dans la mesure où le nombre de ses membres le permet, la délégation est composée de façon à assurer une représentation équitable des partis ou groupes politiques existant en son sein et à comprendre un pourcentage de membres du sexe sous-représenté au moins égal à celui que compte le parlement et, en tout état de cause, un représentant de chaque sexe.

61.5. Les membres des délégations de partenaire pour la démocratie siègent à l'Assemblée sans droit de vote. Ils ont droit à la parole sur autorisation du Président de l'Assemblée.

61.6. Les membres des délégations de partenaire pour la démocratie peuvent assister aux réunions des commissions dans les conditions prévues à l'article 47.5. Ils peuvent signer des propositions de résolution et de recommandation (à l'exception de celles prévues aux articles 9.2 et 66) ainsi que des déclarations écrites. Toutefois, ils ne sont pas pris en compte pour le nombre de signatures requis. Les membres de ces délégations peuvent participer aux travaux des groupes politiques selon les modalités fixées par lesdits groupes.

61.7. La décision d'octroyer, de suspendre ou de retirer le statut de partenaire pour la démocratie est prise par une résolution de l'Assemblée, sur la base d'un rapport de la commission des questions politiques et, le cas échéant, d'un avis d'autres commissions compétentes de l'Assemblée.»;

4.11.2. à l'article 47.5 et à l'article 47.6, les mots «membres des délégations d'observateurs et d'invités spéciaux» sont remplacés par «membres des délégations d'invités spéciaux, d'observateurs et de partenaires pour la démocratie».

5. S'agissant des textes pararéglementaires, l'Assemblée décide de modifier les dispositions complémentaires suivantes relatives aux débats de l'Assemblée:

5.1. concernant la liste des orateurs, la phrase suivante est ajoutée au paragraphe 2, *in fine*:

«L'inscription sur la liste des orateurs pour un débat selon la procédure d'urgence ou un débat d'actualité n'est ouverte qu'à compter de l'inscription d'une demande précise au projet d'ordre du jour établi par le Bureau»;

5.2. concernant l'ordre des orateurs:

5.2.1. au paragraphe 6, la précision suivante est ajoutée *in fine*: *«sauf s'il n'a pu prendre la parole au cours du débat»;*

5.2.2. au paragraphe 11, les mots *«délégations d'invités spéciaux et d'observateurs»* sont remplacés par *«délégations d'invités spéciaux, d'observateurs et de partenaires pour la démocratie»;*

5.2.3. au paragraphe 13, la phrase suivante est ajoutée *in fine*:

«La liste définitive des orateurs inscrits ne pourra comprendre plus de membres d'une délégation qu'elle ne détient de sièges à l'Assemblée.»;

5.3. concernant le temps de parole, le paragraphe 3 est remplacé par le paragraphe suivant:

«Pour présenter leur avis les rapporteurs pour avis, ainsi que les rapporteurs des commissions ad hoc du Bureau, disposent d'un temps de parole identique au temps de parole prévu pour les orateurs inscrits dans le débat concerné.».

6. L'Assemblée décide de modifier le mandat de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) en amendant la [Résolution 1115 \(1997\)](#) modifiée, comme suit:

6.1. au paragraphe 8, après la deuxième phrase, ajouter la phrase suivante:

«Il ne peut y avoir plus de deux membres d'une délégation nationale dont l'Etat est soumis à une procédure de suivi ou engagé dans un dialogue post-suivi siégeant à la commission de suivi.»;

6.2. à la fin du paragraphe 13, ajouter les mots suivants: *«et au moins une fois tous les quatre ans un rapport sur chaque pays engagé dans un dialogue post-suivi».*

7. Enfin, l'Assemblée invite le Bureau à amender les «lignes directrices sur l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire», afin d'y insérer une disposition qui prévoie formellement une incompatibilité entre la fonction de président d'une commission ad hoc d'observation des élections et celle de rapporteur d'une commission de l'Assemblée chargé d'une question concernant directement le pays où se déroule l'observation des élections.

8. 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 2010 (le 25 janvier 2010).

B. Exposé des motifs, par M. Holovaty, rapporteur

Sommaire	Page
1. Introduction	6
2. Eléments de réflexion	7
2.1. La procédure de contestation de pouvoirs non encore ratifiés (article 8) et la procédure de réexamen de pouvoirs déjà ratifiés (article 9)	7
2.2. La possibilité de retirer ou d'ajouter une signature à une proposition de texte, ou de retirer une proposition de texte ou tout autre document dans son ensemble	9
2.3. La procédure d'examen des amendements par l'Assemblée en séance	11
2.4. Application de l'article 34 sur les amendements et irrecevabilité des amendements	13
2.5. Les critères pour l'établissement de la liste des orateurs	14
2.6. Le statut de partenaire pour la démocratie	15
2.7. Autres modifications à apporter au Règlement	16
3. Propositions	19
4. Conclusion	20

1. Introduction

1. Le 3 octobre 2008, le Bureau de l'Assemblée parlementaire a chargé la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, conformément à l'article 66.2 du Règlement, de «préparer un rapport proposant des modifications à apporter au règlement de l'Assemblée suite aux questions relatives à l'interprétation du règlement soulevées lors de la partie de session». Faisant suite à cette décision, le Secrétaire Général de l'Assemblée a adressé un courrier au président de la commission, en date du 10 octobre 2008, afin de préciser le mandat de la commission, qui est ainsi chargée des questions suivantes:

- les différences entre la procédure prévue à l'article 8 du Règlement relative à la contestation des pouvoirs non encore ratifiés pour des raisons substantielles, et celle prévue à l'article 9 relative au réexamen des pouvoirs déjà ratifiés pour des raisons substantielles;
- le retrait d'une proposition de résolution qui a été formellement déposée et publiée conformément à l'article 9.1.a. du Règlement;
- de manière générale, le retrait de tout document qui a été formellement déposé;
- la possibilité de retirer une signature – ou d'ajouter une nouvelle signature – à une proposition de résolution déposée conformément à l'article 9.1.a. du Règlement, ou à une proposition de résolution ou une proposition de recommandation déposée en application de l'article 24 du Règlement, ou à une déclaration écrite;
- la procédure prévue à l'article 34.10 du Règlement et l'examen par l'Assemblée en séance d'amendements qui ont été approuvés à l'unanimité par la commission saisie au fond;
- les critères pour l'établissement de la liste des orateurs lorsque presque tous les membres d'une même délégation nationale se sont inscrits pour un débat donné.

2. Par ailleurs, le 26 janvier 2009, la commission a également été saisie d'une proposition de résolution présentée par M. Chope et plusieurs de ses collègues ([Doc. 11744 rév](#)) sur la clarification des dispositions relatives aux propositions, qui concerne plus spécifiquement l'ajout ou le retrait de signatures sur des propositions déjà déposées et publiées comme documents de l'Assemblée, pour en tenir compte dans la préparation du présent rapport sur les modifications du Règlement.

3. Enfin, le 29 juin 2009, le Bureau a chargé la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de soumettre des propositions de modifications du Règlement s'agissant des suites à donner à la Résolution 1680 (2009) sur la «Création d'un statut de «partenaire pour la démocratie» auprès de l'Assemblée parlementaire».

4. Outre les questions susmentionnées dont le Bureau l'a saisie, la commission pourrait juger opportun d'examiner d'autres dispositions du Règlement dont l'application pose problème ou qui nécessitent une actualisation.

5. La commission a tenu un premier échange de vues, lors de sa réunion du 8 décembre 2008, sur la base d'une note d'information préparée par son président, et elle a désigné M. Holovaty rapporteur. Elle a examiné un avant-projet de rapport lors de sa réunion du 29 avril 2009.

2. Éléments de réflexion

6. La demande du Bureau de saisir la commission «suite aux questions relatives à l'interprétation du règlement soulevées lors de la partie de session» s'inscrit dans un contexte bien spécifique, directement lié au déroulement des séances de la partie de session de septembre/octobre 2008 de l'Assemblée consacrées à la discussion des rapports sur les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie et sur le réexamen des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe pour des raisons substantielles². Depuis, l'Assemblée a traité de deux autres demandes de réexamen de pouvoirs³.

2.1. La procédure de contestation de pouvoirs non encore ratifiés (article 8) et la procédure de réexamen de pouvoirs déjà ratifiés (article 9)

7. L'Assemblée a été, rappelons-le, saisie pour la première fois de son histoire d'une demande de réexamen de pouvoirs déjà ratifiés d'une délégation nationale, en application de l'article 9 de son Règlement lors de la partie de session de septembre/octobre 2008. C'est à cette occasion que sont apparues les différences existant entre les deux procédures prévues par le Règlement permettant de contester les pouvoirs d'une délégation pour des raisons substantielles, suivant que cette contestation intervienne avant leur ratification (article 8) ou ultérieurement, après que ceux-ci ont été ratifiés (article 9). Ces différences tiennent pour l'essentiel au mode de saisine et à la recevabilité formelle de la demande de contestation ou de réexamen des pouvoirs.

8. L'initiative d'une contestation de pouvoirs non encore ratifiés d'une délégation nationale (article 8.1) peut être prise par «*au moins dix membres de l'Assemblée présents dans la salle des séances appartenant à cinq délégations nationales au moins*», ou par un rapport de la commission de suivi. Il s'agit donc d'une procédure orale, «spontanée», directe, qui n'est conditionnée par aucun préavis quant à l'information du Président de l'Assemblée et de ses membres.

9. S'agissant du réexamen de pouvoirs déjà ratifiés, l'initiative appartient soit aux membres soit à la commission de suivi. Il s'agit d'une procédure écrite: «*la proposition de résolution visant à annuler la ratification doit être déposée par au moins vingt membres, appartenant à deux groupes politiques et à cinq délégations nationales au moins, (...)*» (article 9.2). L'article 9.2 prévoit en outre un délai d'information: «*La proposition de résolution (...) doit être (...) diffusée au moins deux semaines avant l'ouverture d'une partie de session (...)*».

10. En fixant des conditions différentes pour les deux procédures, l'Assemblée a entendu rendre plus difficile – et en toute hypothèse solenniser – la procédure de réexamen des pouvoirs déjà ratifiés (article 9), s'agissant d'un acte politique grave emportant des conséquences lourdes. Pour autant, la contestation des pouvoirs non encore ratifiés (article 8), en dépit d'une procédure moins formaliste⁴, se base sur le même fondement – les raisons substantielles détaillées à l'article 8.2 – et emporte bien les mêmes conséquences, d'un point de vue politique (articles 8.5 et 9.4 identiques). La première procédure aura pourtant été utilisée à plusieurs reprises (le plus récemment pour l'Azerbaïdjan en 2006, la Serbie-Monténégro en 2004, et la Fédération de Russie en 2001 et en 2000), alors que la seconde ne l'aura été que deux fois à l'initiative de membres de l'Assemblée, en 2008 et en 2009.

2. Voir [Résolution 1631 \(2008\)](#) sur le réexamen pour des raisons substantielles des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe, rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) ([Doc. 11726](#)), et avis de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles ([Doc. 11728](#)).

3. Voir [Résolution 1643 \(2009\)](#) sur la mise en œuvre par l'Arménie des Résolutions 1609 (2008) et 1620 (2008) de l'Assemblée, rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) ([Doc. 11786](#)), et avis de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles ([Doc. 11799](#)); [Résolution 1674 \(2009\)](#) sur le réexamen pour des raisons substantielles des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation ukrainienne, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme ([Doc. 11963](#)) et avis de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles ([Doc. 11965](#)).

4. Ainsi, en avril 2000, le Président de l'Assemblée a considéré que les exigences quant au nombre de membres nécessaires pour contester les pouvoirs étaient satisfaites lorsque la contestation était présentée en séance par un président de groupe politique. Lors du dernier cas en date, en janvier 2006, la contestation avait été présentée par un membre et le Président a appelé les membres qui soutenaient cette contestation à se lever.

11. On notera, également, que l'Assemblée a examiné, au cours de sa partie de session de janvier 2009, un rapport présenté par la commission de suivi sur la mise en œuvre par l'Arménie des Résolutions 1609 (2008) et 1620 (2008) de l'Assemblée, dans lequel celle-ci prend pour la première fois l'initiative de proposer de sanctionner la délégation arménienne en application des articles 9.3 et 9.4.c. du Règlement. La spécificité de la procédure de suivi, dans ce contexte réglementaire précis, n'est pas sans soulever certaines interrogations (voir en particulier paragraphe 44 et suivants).

12. La commission pourrait dès lors s'interroger sur l'utilité de maintenir des conditions d'initiative différentes pour des procédures qui visent un même objectif: faire constater par l'Assemblée la violation grave par un Etat membre des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe mentionnés à l'article 3 et dans le préambule du Statut, ou le manque de respect persistant des obligations et engagements et le manque de coopération dans le processus de suivi de l'Assemblée (article 8.2).

13. Ce faisant, la commission doit garder à l'esprit que la procédure de l'article 8 relève de la compétence statutaire de l'Assemblée et s'inscrit dans le cadre de la vérification traditionnelle des pouvoirs reconnu à toute institution parlementaire (selon des modalités qui ont beaucoup évolué depuis 1949, la procédure actuelle ayant été mise en place en 1986). La procédure de l'article 9, quant à elle, a été instaurée bien ultérieurement, en 1996, parallèlement à la consolidation de la procédure de suivi des obligations et engagements des Etats membres, pour répondre à la volonté de l'Assemblée de pouvoir «remettre en cause des pouvoirs ratifiés quand elle juge qu'une action urgente est nécessaire»⁵, mais elle ne découle pas d'une compétence que lui octroie le Statut.

Conclusion

14. Lors de sa réunion du 8 décembre 2008, la commission a débattu de la question, et il semble qu'il y ait un consensus pour ne pas modifier les articles 8 et 9, et maintenir des conditions d'initiative et de recevabilité distinctes aux deux procédures.

15. Toutefois, la commission a jugé opportun de modifier les articles concernés et envisagé de renforcer l'exigence de motivation de la demande, qu'elle soit formulée selon l'article 8 ou selon l'article 9. Ainsi, dans son avis au rapport sur le réexamen des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe pour des raisons substantielles (Doc. 11728), la commission du Règlement a rappelé que *«la version antérieure de l'article 9, en vigueur avant janvier 2000 (article 6.9), disposait que la proposition de résolution déposée «doit être motivée et doit reposer sur une violation grave des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe ...». Le libellé actuel des articles 8 et 9 est différent. La commission du Règlement recommande, en conséquence, que, lorsqu'une demande est introduite conformément à l'article 9, ses auteurs devraient indiquer les preuves de la violation grave mentionnée à l'article 8.2. Toute proposition de résolution visant à contester les pouvoirs d'une délégation sur la base de l'article 9 doit être dûment motivée»*.

16. Dans les deux avis de la commission sur le réexamen des pouvoirs de la délégation arménienne et de la délégation ukrainienne, approuvés en 2009, la commission a également recommandé que toute demande visant à contester les pouvoirs d'une délégation sur la base de l'article 9 devait être dûment motivée et que ses auteurs devaient indiquer les preuves de la violation grave mentionnée à l'article 8.2. L'article 9 du Règlement pourrait donc être modifié afin d'y inclure une exigence de motivation de la demande.

17. Par ailleurs, l'Assemblée pourrait également envisager de renforcer les conditions de dépôt d'une proposition de résolution visant à annuler les pouvoirs d'une délégation, afin d'éviter que la procédure de l'article 9 ne soit utilisée de manière abusive et répétée. Rappelons que les conditions prévues à l'article 9, introduites en avril 1996, avaient déjà été renforcées en novembre 1999.

18. Aussi la première phrase de l'article 9.2 pourrait-elle être remplacée par les phrases suivantes:

«La proposition de résolution visant à annuler la ratification doit être déposée par au moins trente membres, appartenant à deux groupes politiques et à cinq délégations nationales au moins, et être diffusée au moins deux semaines avant l'ouverture d'une partie de session ou une réunion de la Commission permanente. Elle doit être dûment motivée».

5. Voir rapport sur la contestation des pouvoirs de délégations nationales dans le courant d'une session ordinaire (Doc. 7481) et Résolution 1081 (1996).

2.2. La possibilité de retirer ou d'ajouter une signature à une proposition de texte, ou de retirer une proposition de texte ou tout autre document dans son ensemble

Règlement et pratique de l'Assemblée

19. La possibilité pour le signataire d'une proposition de résolution ou de recommandation de retirer sa signature n'est pas prévue par le Règlement, pas davantage que la possibilité d'ajouter une signature après le dépôt de la proposition au service de la séance. Le Règlement ne permet pas l'ajout ou le retrait de signatures pour d'autres types de documents officiels (les amendements notamment), à une seule exception: aux termes de l'article 53 du Règlement, il est possible aux membres de l'Assemblée d'ajouter leur signature aux déclarations écrites qui ont été déjà déposées dans un certain délai (jusqu'à quinze jours après la clôture d'une partie de session). Celle-ci est à nouveau publiée et distribuée. Toutefois, la possibilité de retirer des signatures d'une déclaration écrite ne figure pas dans le Règlement.

20. La possibilité pour les auteurs d'une proposition de la retirer dans son intégralité n'est pas davantage prévue par le Règlement. D'une manière générale, le Règlement ne permet pas de retirer tout document déjà déposé et publié. Cela concerne les propositions de résolution ou de recommandation (articles 9 et 24), les déclarations écrites (article 53), les questions écrites (article 58), voire les rapports des commissions⁶. La seule exception à cette règle concerne les amendements (article 34.8) qui peuvent être retirés par leurs signataires, mais qui peuvent alors être soutenus en séance par tout autre membre de l'Assemblée.

21. Le président de la commission du Règlement, sollicité par le Bureau de l'Assemblée le 29 septembre 2008 et après avoir procédé à la consultation de membres de la commission, a adressé le jour même la réponse suivante au Président de l'Assemblée:

- les propositions déposées en application de l'article 9 sont une catégorie spécifique des propositions de recommandation ou de résolution déposées en application de l'article 24;
- les articles pertinents – 9 et 24 – ne mentionnent pas la possibilité de retirer ou d'ajouter une signature;
- l'Assemblée elle-même a de manière constante refusé cette possibilité, en se fondant sur l'argument suivant lequel une proposition déposée, une fois déclarée recevable par le Président de l'Assemblée et publiée comme document d'Assemblée, n'est plus la propriété de ses signataires mais celle de l'Assemblée et, de ce fait, ne peut plus faire l'objet d'une modification quelconque ou d'un retrait pur et simple. Un membre qui signe une proposition est réputé s'exprimer en faveur de cette proposition;
- l'Assemblée doit se tenir à la pratique qu'elle a toujours suivie et refuser aux membres la possibilité de retirer leur signature d'une proposition.

22. A l'ouverture de la quatrième partie de session 2008, le Président de l'Assemblée, prenant en compte l'avis donné par le Président de la commission du Règlement, a décidé de suivre la pratique établie par l'Assemblée⁷.

23. Dans son avis au rapport sur le réexamen des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe pour des raisons substantielles (Doc. 11728), la commission du Règlement a rappelé que *«s'agissant d'une procédure d'une importance politique majeure, qui nécessite d'être conduite avec rigueur en raison des conséquences qu'elle emporte, elle ne saurait être utilisée comme un simple moyen de pression à des fins purement tactiques. Il serait donc utile que le Règlement de l'Assemblée soit modifié et précise ainsi qu'il est impossible de retirer une signature d'une proposition déjà déposée, ou, du reste, de retirer la proposition elle-même»*.

24. Ainsi qu'il a été mentionné (paragraphe 19), le Règlement ne permet pas de retirer ou d'ajouter de signatures à une proposition après son dépôt. Dans la pratique de l'Assemblée depuis au moins les vingt dernières années, il n'existe aucun précédent de retrait de signatures d'une proposition de texte. Toutefois, en 1991/92 le Président de l'Assemblée d'alors a été confronté de manière similaire à la question de la possibilité de retirer des signatures à une déclaration écrite (article 49 du Règlement de l'époque, article 53 actuel) à propos d'une déclaration écrite sur la protection du droit à la vie par la loi dans les Etats membres du Conseil de l'Europe (déclaration écrite n° 212 – Doc. 6481, publié le 3 septembre 1991). Le Président a autorisé le retrait de toutes les signatures le 21 février 1992 (le texte lui-même n'a pas été retiré et reste publié sans

6. Le cas s'est produit en 1991 avec la demande d'une commission non pas de retirer l'intégralité d'un rapport déposé, mais le projet de résolution (voir le compte rendu de la séance de l'Assemblée du 19 septembre 1991, AS (43) CR 11, point 4).

7. Voir CR (2008) 28, pages 4 et 5.

qu'apparaissent les noms de ses initiateurs). A cette occasion la question d'un retrait éventuel des signatures d'une proposition de texte, et de la proposition dans son ensemble, a été discutée, mais laissée délibérément ouverte et non tranchée.

25. Cet exemple ne saurait en aucun cas tenir lieu de précédent, du fait de la nature même des déclarations écrites qui ne donnent lieu à aucun suivi de la part de l'Assemblée alors que les propositions de résolution ou de recommandation sont le préalable à la saisine des commissions et à l'élaboration des rapports de l'Assemblée. On peut donc admettre que le dépôt et la publication des déclarations écrites répondent à des règles plus souples (possibilité d'ajouter de nouvelles signatures après la publication de la déclaration, nouvelle diffusion du texte) que celles qui s'imposent aux propositions de résolution ou de recommandation, ce qui peut dès lors expliquer la décision prise en 1992.

26. Il n'existe aucun précédent non plus de retrait d'une proposition de résolution ou de recommandation – ou de déclaration écrite – dans son ensemble. Toutefois, s'agissant des questions écrites au Comité des Ministres, il est arrivé, très ponctuellement, qu'un membre sollicite et obtienne le retrait d'une question déposée mais non publiée, le plus souvent pour la transformer en question orale à la présidence du Comité des Ministres, en proposition de recommandation, ou en déclaration écrite. Il va de soi que la démarche paraît également légitime lorsque l'auteur d'une question obtient entre-temps l'information requise par un autre canal, ou lorsque sa question n'est plus d'actualité.

Règlement et pratique dans d'autres institutions parlementaires

27. Dans le cadre du présent rapport, il est intéressant de mentionner la pratique existante dans d'autres institutions parlementaires nationales ou internationales.

28. S'agissant de la procédure dans les parlements nationaux⁸, dans tous les parlements consultés, le retrait de signatures d'une proposition est possible – à l'exception de l'Assemblée nationale française qui ne l'autorise pas. Dans certains parlements (notamment au Bundestag allemand), lorsqu'une proposition déposée ne comporte plus le nombre requis de signatures, suite au retrait de certaines d'entre elles, la proposition continue d'exister en tant que document officiel, sans toutefois donner lieu à un suivi quelconque. L'ajout de nouvelles signatures à une proposition est possible à la Chambre des députés italienne ainsi qu'au Riksdag suédois, mais formellement interdit à l'Assemblée nationale française.

29. S'agissant de la possibilité de retirer une proposition dans son intégralité, la réglementation et la pratique dans les parlements nationaux consultés se révèlent plutôt libérales puisque, dans tous les cas, les membres ont le droit de retirer formellement les propositions déposées dans leur ensemble, avec toutefois des délais différents selon les parlements. Ainsi, certains parlements autorisent le retrait à tout moment avant le vote final, alors que d'autres parlements prévoient des délais stricts. A la Chambre des Communes britannique, par exemple, les propositions peuvent être retirées jusqu'à la fin de la séance précédant celle à laquelle la question doit être débattue.

30. S'agissant de la procédure dans les institutions parlementaires internationales, le Règlement de nombre d'institutions parlementaires internationales ne contient aucune stipulation relative à la possibilité de retirer une proposition. Tel est le cas notamment de l'Assemblée parlementaire de l'UEO, de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne ou encore de l'Assemblée parlementaire jointe ACP-Union européenne.

31. Toutefois, au Parlement européen, une proposition de résolution peut être retirée par son ou ses auteurs, ou par le premier signataire, avant que la commission compétente ait décidé de préparer un rapport sur celle-ci (article 113.7). Les propositions entrant dans d'autres catégories (articles 103.2, 108.5, 115.2) peuvent également être retirées avant le vote final (article 113.6). Au Conseil Nordique, le retrait d'un document par son auteur est possible par décision du Conseil nordique ou de son Presidium.

Conclusion

32. Une proposition de texte doit répondre à des conditions précises de recevabilité, fixées par le Règlement, notamment quant au nombre de signataires (dix au moins pour les propositions de l'article 24, vingt au moins pour les propositions de l'article 9). S'il était possible de retirer des signatures à un texte déjà déposé et que l'on tombait en dessous du nombre de signataires requis, cela pourrait invalider une

8. La présente note s'appuie sur une enquête réalisée par le secrétariat de la commission auprès de certains parlements nationaux: Chambre des représentants (Belgique), Assemblée nationale (France), Bundestag (Allemagne), Chambre des députés (Italie), Riksdag (Suède), Conseil national (Suisse) et Chambre des Communes (Royaume-Uni).

proposition⁹. Il s'agit ici d'une question de «sécurité juridique» et il est essentiel que le Règlement encadre l'initiative parlementaire, notamment lorsque celle-ci emporte des conséquences politiques ou polémiques importantes. Rappelons qu'à la différence des parlements nationaux, dont l'activité est régulée et essentiellement alimentée par les projets de loi gouvernementaux, l'activité de l'Assemblée parlementaire et de ses commissions, tout au contraire, repose sur les initiatives de leurs membres¹⁰. Ce que la pratique des parlements nationaux permet ne peut être transposé à l'Assemblée parlementaire en raison de son mode de fonctionnement différent (notamment parce que l'Assemblée ne siège pas de manière permanente, avec une session réduite à quatre semaines dans l'année).

33. Il est important de souligner que, dans le cas spécifique des propositions de résolution de l'article 9 qui doivent être diffusées dans un délai de quinze jours avant l'ouverture d'une partie de session ou d'une réunion de la Commission permanente, autoriser leur retrait engendrerait un effet pervers: la procédure pourrait être utilisée comme moyen de pression politique à des fins tactiques sans intention de la mener jusqu'à son aboutissement et, en cas de retrait effectif d'une telle proposition au-delà du délai réglementaire, d'autres membres de l'Assemblée ne pourraient déposer de proposition similaire visant à provoquer un débat à l'Assemblée sur la question litigieuse.

34. Enfin, il convient également d'avoir à l'esprit le fait que le Règlement comporte des dispositions suffisantes qui permettent à divers stades de la procédure de bloquer une proposition de texte (article 24) déposée: décision du Bureau de donner suite ou non à une proposition (article 25.1); ratification de cette décision par l'Assemblée ou la Commission permanente (article 25.2) étant entendu que tout membre, y compris un des signataires, a la faculté de contester une saisine; demande d'une commission d'être dessaisie d'une question par l'Assemblée (article 25.3).

35. Au vu de ce qui précède, la commission maintient la position qu'elle a exprimée lors de la partie de session d'octobre 2008, et propose de modifier les articles 9 et 24 du Règlement afin qu'ils mentionnent expressément qu'aucune signature ne peut être retirée de la proposition de résolution (ou de recommandation), pas davantage qu'aucune signature ne peut y être ajoutée, ni qu'une proposition de résolution (ou de recommandation) ne peut être retirée une fois déposée.

2.3. La procédure d'examen des amendements par l'Assemblée en séance

36. La [Résolution 1584 \(2007\)](#) sur l'application et l'amendement de diverses dispositions du Règlement est venue modifier l'article 34 du Règlement relatif aux amendements et sous-amendements. Il s'agissait, selon les vœux de la commission du Règlement à l'origine de cette résolution, de rationaliser la procédure d'examen des amendements en commission et en séance plénière de sorte, notamment, à valoriser le travail préalable de la commission lorsqu'elle prend position sur les amendements déposés à l'un de ses projets de texte et à épargner à l'Assemblée la litanie fastidieuse de l'examen en séance d'amendements qui font l'objet d'un consensus.

37. Est donc entrée en vigueur au 21 janvier 2008 une nouvelle disposition (article 34.10) selon laquelle: «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».

38. Il est incontestable que cette nouvelle disposition a permis d'alléger la durée de l'examen des amendements en séance permettant ainsi à davantage d'orateurs de s'exprimer avant la clôture des débats. Toutefois, depuis son entrée en vigueur cette disposition a posé problème – certes à de rares occasions – dans deux cas de figure très précis:

- lorsque la commission approuve à l'unanimité un amendement et un sous-amendement déposé séparément s'y rapportant: la position du service de la séance dans ce cas de figure a toujours été de passer cet amendement au vote de l'Assemblée, et d'écarter l'application de l'article 34.10 (celui-ci

9. Tel n'est pas le cas dans les parlements nationaux interrogés puisqu'une proposition est valide si elle est soutenue par au moins un membre (sauf à la Chambre des députés italienne, où une proposition doit être signée par le président d'un groupe politique, ou à défaut dix membres). Dès lors le retrait de signatures est sans effet sur la validité de la proposition, tant que celle-ci comporte au moins une signature.

10. A une époque éloignée, il était possible de soumettre directement au vote de l'Assemblée les propositions de résolution ou de recommandation sans renvoi préalable en commission pour rapport. Tel était encore le cas des propositions de directive, jusqu'en janvier 2000.

mentionnant l'approbation à l'unanimité d'amendements et non de sous-amendements); il en est de même lorsque la commission a approuvé à l'unanimité un amendement mais qu'un sous-amendement oral est présenté en séance;

- lorsque qu'un amendement approuvé à l'unanimité en commission emporte des conséquences sur d'autres amendements qui s'excluent mutuellement. L'adoption d'un amendement par l'Assemblée a pour conséquence de faire tomber les autres amendements qui deviennent sans objet (article 34.11). Or, l'article 34.10 implique que l'amendement approuvé à l'unanimité est réputé automatiquement adopté (sans vote). Dans un tel cas de figure, cette adoption automatique entraîne le retrait des autres amendements de la discussion qui ne sont pas, de ce fait, soumis au vote de l'Assemblée; le président en fait l'annonce en séance.

39. Toutefois, à l'occasion de l'examen des amendements au projet de résolution sur les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie, s'est produit un incident de procédure qui a jeté la confusion sur l'application de l'article 34.10 et ses conséquences pratiques. Suivant la procédure et la pratique établie, le président de séance a annoncé les amendements déclarés adoptés sans vote ainsi que les amendements dont la discussion devenait en conséquence sans objet; conformément au Règlement, il a demandé s'il y avait des objections et constaté que ce n'était pas le cas. Pourtant, ultérieurement dans le débat plusieurs membres ont manifesté leur mécontentement et demandé au président qu'il revienne sur la décision et qu'il présente au vote un amendement qui était tombé¹¹.

40. La procédure de l'article 34.10 est destinée à être mise en œuvre lorsqu'il y a consensus sur un point. On pourrait considérer que le dépôt de plusieurs amendements contradictoires, de sous-amendements écrits, ou d'amendements ou sous-amendements oraux fait disparaître ce consensus. La procédure suivie en séance, qui laisse l'initiative de l'utilisation de l'article 34.10 au président de la commission saisie pour rapport, et la possibilité à tout membre de s'y opposer, offre donc suffisamment de garantie dans la discussion aux membres qui souhaitent faire entendre une opinion divergente, au-delà de la position unanime adoptée par une commission.

Conclusion

41. Dans la mesure où l'article 34.10 prévoit clairement que tout membre a la possibilité de s'opposer à l'adoption automatique d'un ou plusieurs amendements, la commission du Règlement considère que la disposition existante est suffisante à cet égard et qu'il n'y a pas lieu de modifier le Règlement sur ce point. A cet égard, il faut avoir à l'esprit que cette procédure a pour objet de valoriser le rôle d'arbitrage des commissions, notamment dans la recherche d'un compromis entre le ou les rapporteurs et les membres ou délégations nationales concernés. Remettre en cause trop facilement ces compromis aboutirait à fragiliser les décisions des commissions.

42. Toutefois, afin de laisser au président de séance une certaine flexibilité dans l'appréciation du débat, au regard de sa complexité éventuelle, la pratique pourrait être revue:

- dans les cas où existent des amendements oraux ou sous-amendements oraux sur lesquels la commission saisie pour rapport n'a pas pris position, le président de séance pourrait décider d'ouvrir la discussion sur les amendements concernés, sous la réserve de l'accord préalable du président de la commission saisie;
- dans les cas où des amendements contradictoires qui s'excluent mutuellement ont été présentés, et bien que d'un point de vue réglementaire l'article 34.10 s'applique, l'absence de discussion de ces amendements pourrait nuire à la sérénité des débats; le président de séance pourrait dès lors également décider d'ouvrir la discussion sur les amendements concernés, sous la réserve de l'accord préalable du président de la commission saisie.

43. Par ailleurs, l'Assemblée pourrait décider d'étendre la procédure de l'article 34.10 aux amendements débattus en Commission permanente et permettre ainsi que ceux qui ont fait l'objet d'une approbation par les commissions concernées à l'unanimité ne soient plus soumis à discussion lors de ses réunions.

11. Voir compte rendu de la 35ème séance, AS (2008) CR 35, pages 17 et suivantes.

2.4. Application de l'article 34 sur les amendements et irrecevabilité des amendements

44. Dans le cas d'une contestation des pouvoirs d'une délégation, l'interprétation donnée à l'article 34.3 («un amendement est irrecevable s'il tend à supprimer, remplacer ou à rendre inopérant un projet de texte dans son ensemble») peut poser problème¹².

Limitation du droit d'amendement pour cause d'irrecevabilité

45. Ainsi, le 6 avril 2000, lors d'un débat sur la contestation des pouvoirs de la délégation russe pour des raisons substantielles (article 8), le Président de l'Assemblée décida qu'un amendement visant un résultat qui peut être atteint en votant contre le projet de texte était irrecevable¹³. Ce précédent ne couvre en fait pas toutes les hypothèses. Serait irrecevable un amendement proposant de ne pas ratifier ou d'annuler les pouvoirs si le projet de résolution proposait leur ratification ou confirmation, ou inversement, un amendement proposant la ratification ou confirmation des pouvoirs si le projet de résolution proposait leur non ratification ou annulation ou la privation de l'exercice de certains droits¹⁴.

46. Dans quelle mesure un amendement portant sur la proposition de sanction figurant à un projet de résolution présenté dans le cadre de l'article 8 ou 9 rend inopérant le projet de texte dans son ensemble? Quels amendements seraient jugés recevables ou irrecevables? Une clarification dans l'application du Règlement s'impose, notamment sur les points suivants:

- la possibilité de présenter un amendement substituant l'une des deux autres propositions de l'article 8.5 ou de l'article 9.4 à celle proposée dans le projet de résolution;
- la possibilité de présenter un amendement supprimant la mesure de sanction proposée dans le projet de résolution sans lui substituer une des deux autres mesures prévues à l'article 9.4¹⁵;
- la possibilité de présenter par amendement à un projet de résolution présenté par la commission de suivi, dans le cadre de la procédure de la [Résolution 1115 \(1997\)](#), une mesure de sanction qui n'y figure pas.

47. Quelle est la marge de manœuvre des membres de l'Assemblée (ou de la commission compétente) en matière d'amendement? Les membres de l'Assemblée devraient être pleinement informés des cas de figure dans lesquels ils ont ou non la possibilité de déposer un amendement et des raisons susceptibles d'entraîner son irrecevabilité.

Amendement et interprétation du vote final

48. Lors de la discussion du projet de résolution portant sur la contestation des pouvoirs de la délégation russe, au cours de la partie de session d'octobre 2008, lequel proposait de confirmer les pouvoirs de la délégation, le Président de l'Assemblée a entendu préciser le sens du vote, indiquant que «voter 'pour' revient à confirmer la ratification des pouvoirs de la délégation russe; voter 'contre' signifie rejeter la confirmation de la ratification, ce qui équivaut à une annulation de pouvoirs» (voir AS (2008) CR 33, page 34). La même interprétation avait prévalu lors du débat précité sur la contestation des pouvoirs de la délégation russe, au cours de la partie de session d'avril 2000 (le projet de résolution amendé proposait la ratification des pouvoirs assortie d'une privation des membres russes de leur droit de vote), le président indiquant que «un vote positif reviendrait à approuver les pouvoirs, avec la restriction introduite par [amendement]. Un vote négatif signifierait qu'on refuse de ratifier les pouvoirs de la délégation russe» (voir AS (2000) CR 15, page 43)¹⁶.

12. Rappelons que lorsque cette disposition a été introduite dans le Règlement, la procédure actuelle de contestation des pouvoirs n'existait pas. La procédure, alors, ne comportait pas l'adoption d'une résolution à l'issue du débat (mais de «conclusions»).

13. Voir AS (2000) CR 15. Le projet de résolution invitait l'Assemblée à ratifier les pouvoirs de la nouvelle délégation russe; l'amendement contesté proposait de refuser la ratification des pouvoirs.

14. Est donc recevable un amendement qui ne change pas l'option proposée (ratification / non ratification) mais vient la compléter. Voir, pour références, débat sur la contestation des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la Fédération de Russie, précité ([Doc. 8698](#), et compte rendu de séance, AS (2000) CR 15, 6 avril 2000) et débat sur la contestation des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire d'Azerbaïdjan pour des raisons substantielles ([Doc. 10807](#) et compte rendu de la séance, AS (2006) CR 05, 25 janvier 2006).

15. Voir AS (2009) CR 03. Le projet de résolution présenté par la commission de suivi sur la mise en œuvre par l'Arménie des Résolutions [1609 \(2008\)](#) et [1620 \(2008\)](#) de l'Assemblée, lors de la partie de session de janvier 2009, proposait de sanctionner la délégation arménienne en suspendant le droit de vote de la délégation; un amendement déposé au nom de la commission, suivant lequel «l'Assemblée décide, à ce stade, de ne pas suspendre le droit de vote des membres de la délégation parlementaire arménienne auprès de l'Assemblée au titre de l'article 9, paragraphes 3 et 4 c, du Règlement», a été adopté.

49. Les deux jurisprudences susmentionnées, concernant le droit d'amendement et l'interprétation du vote final, doivent se combiner pour fonctionner. Toutefois, le Règlement lui-même est muet sur ces questions, fondamentales au regard des enjeux de la procédure en cause. Faute d'une disposition expresse dans le Règlement, mentionnant que tout rejet par l'Assemblée de la conclusion de la commission devra être considéré comme l'adoption de la décision contraire, on saurait difficilement préjuger qu'en cas de rejet de la proposition figurant au projet de résolution présenté, la décision contraire est réputée adoptée.¹⁷

Conclusion

50. La commission pourrait examiner de plus près la jurisprudence susmentionnée:

- S'agissant de la recevabilité des amendements à un projet de résolution portant sur la contestation ou le réexamen de pouvoirs, elle pourrait considérer:
 - soit que les dispositions de l'article 34.3 ne s'appliquent pas aux projets de résolution portant sur la contestation ou le réexamen de pouvoirs qui ne consistent qu'en un seul point (cela pourrait également concerner une demande de levée de l'immunité parlementaire);
 - soit, au contraire, que sur des questions d'importance politique majeure que sont la contestation ou le réexamen de pouvoirs, l'Assemblée devrait examiner tous les amendements déposés qui visent à modifier la proposition initiale de sanction (ou d'absence de sanction) et prendre une décision en connaissance de cause;
 - que les articles 7.3 et 8.5 devraient être modifiés de sorte à autoriser la possibilité de proposer une autre alternative¹⁸.
- S'agissant de l'interprétation du vote final sur un projet de résolution portant sur la contestation ou le réexamen de pouvoirs, la commission pourrait considérer:
 - soit qu'il y a lieu de mettre le Règlement en conformité avec la pratique suivie et d'amender en ce sens les articles 8 et 9, en mentionnant que tout rejet par l'Assemblée de la conclusion de la commission devra être considéré comme l'adoption de la décision contraire;
 - soit, au contraire, qu'il y a lieu de remettre en question cette pratique et considérer que l'Assemblée devrait directement prendre position dans le vote final de la résolution sans qu'il incombe au président de séance d'interpréter le rejet d'une résolution comme signifiant qu'une délégation n'a plus le droit de siéger.

2.5. Les critères pour l'établissement de la liste des orateurs

51. L'article 35.2 du Règlement dispose que «(...) les membres qui désirent prendre la parole dans un débat se font inscrire dans un registre ad hoc. La liste des orateurs relève de la responsabilité du Président». Des règles plus précises concernant la liste des orateurs et l'ordre des orateurs figurent dans les «Dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée», en tant que texte pararéglementaire (pages 105 à 109 du Règlement).

52. Lors de la partie de session de septembre/octobre 2008, les 24 premiers inscrits sur la liste des orateurs (provisoire) au débat sur les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie étaient tous membres de la délégation de la Fédération de Russie; 10 autres se sont ajoutés une semaine plus tard, portant à 34 le nombre total des parlementaires russes inscrits pour ce débat avant l'ouverture de la partie de

16. Il en est de même s'agissant de l'examen d'une demande de levée de l'immunité parlementaire d'un membre de l'Assemblée. Voir l'article 65.3 du Règlement, et le rapport sur l'immunité des membres de l'Assemblée parlementaire (Doc. 9718 rev): «*Etant donné que le projet de résolution, dont est assorti le rapport de la commission du Règlement et des immunités, tend au seul maintien ou à la levée de l'immunité, aucun amendement à cette conclusion ne devrait être autorisé. Il est entendu que tout rejet par l'Assemblée de la conclusion de la commission devra être considéré comme l'adoption de la décision contraire. Bien entendu, des amendements aux autres paragraphes du projet de résolution devraient être admissibles*» (par. 77).

17. Ainsi, l'article 7 du Règlement du Parlement européen concernant les procédures relatives à l'immunité stipule expressément qu'il est procédé à un vote séparé sur chacune des propositions contenues dans le rapport, et que «*en cas de rejet d'une proposition, la décision contraire est réputée adoptée*».

18. Voir note de bas de page 11. Voir également le rapport sur les pouvoirs de la délégation du Royaume-Uni (1992), Doc. 6610, dans lequel la commission du Règlement proposait que l'Assemblée approuve les pouvoirs de la délégation jusqu'à l'ouverture de la partie de session suivante, et que les autorités britanniques prennent un certain nombre de mesures spécifiques conditionnant la ratification des pouvoirs à la partie de session suivante.

session. Au total 94 orateurs ont pris la parole dans ce débat qui s'est déroulé sur trois séances, dont les 9 membres de la commission ad hoc; 17 parlementaires russes ont pu intervenir ainsi que 5 parlementaires géorgiens.

53. En toute hypothèse, une délégation ne peut siéger en séance plénière qu'à concurrence du nombre de représentants qui la composent. Seuls les représentants ou, en leur absence, les suppléants dûment désignés peuvent prendre la parole. Dans le cas du débat Géorgie/Russie, cette règle limitait leur nombre à 18 Russes et 5 Géorgiens. Il est donc dans l'esprit et dans la logique du Règlement que le nombre d'orateurs appartenant à une même délégation et qui prennent effectivement la parole dans un débat soit nécessairement limité au nombre de sièges dont dispose cette délégation. La circonstance que ce débat se soit déroulé, de manière exceptionnelle, sur trois séances n'aurait pas permis, par le jeu des notifications de suppléances, à davantage de membres des deux délégations de prendre effectivement la parole.

54. Rappelons, enfin, que des dispositions existent tant sur l'organisation des débats (alternance entre les groupes politiques; deux membres au maximum d'une même délégation peuvent se suivre sur la liste, même s'ils appartiennent à des groupes politiques différents, etc.) que sur le droit de parole afin d'éviter que les membres d'une même délégation monopolisent un débat ou, au contraire, qu'une délégation concernée en soit totalement exclue (*«Dans le cas d'un débat sur un rapport particulièrement important pour un Etat membre (...), la liste sera établie de manière à permettre des contributions politiquement équilibrées des pays concernés»*).

Conclusion

55. En conséquence, la commission considère que les dispositions réglementaires qui existent pour garantir l'égalité des armes et l'équilibre dans la représentation des différentes opinions susceptibles d'être exposées – le Président de l'Assemblée étant *in fine* responsable de l'établissement de la liste des orateurs et, à ce titre, libre de prendre si besoin était toute décision susceptible de renforcer cette garantie – mériteraient d'être complétées dans les dispositions pararéglementaires concernant l'ordre des orateurs (pages 107-109), en mentionnant au paragraphe 13 que *«la liste finale des orateurs inscrits ne pourra comprendre plus de membres d'une délégation qu'elle ne détient de sièges à l'Assemblée»*.

2.6. Le statut de partenaire pour la démocratie

56. Le 26 juin 2009, l'Assemblée a créé un statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire, par la [Résolution 1680](#)¹⁹. Elle a chargé la commission compétente de préparer les amendements au Règlement de l'Assemblée nécessaires à sa mise en œuvre.

57. Il y a donc lieu d'intégrer dans le Règlement, au chapitre XIV, un article spécifique énonçant les conditions et critères d'octroi de ce nouveau statut qui vient s'ajouter au statut d'invité spécial (article 59) – qui bénéficie à des parlements nationaux d'Etats européens non membres – et au statut d'observateur (article 60) – qui bénéficie à des parlements nationaux d'Etats non membres (non européens, en pratique).

58. Il convient de rappeler que cette dernière résolution s'inscrit dans le cadre d'une large réflexion de l'Assemblée sur le développement de ses relations extérieures et de la coopération avec les régions voisines de l'Europe, qui s'est concrétisée notamment par l'adoption des Résolutions [1506 \(2006\)](#) sur les relations extérieures du Conseil de l'Europe, [1598 \(2008\)](#) «Renforcer la coopération avec les pays du Maghreb», [1599 \(2008\)](#) sur la situation dans les républiques d'Asie centrale et [1600 \(2008\)](#) sur le Conseil de l'Europe et ses Etats observateurs. La commission du Règlement a engagé une réflexion sur ces questions spécifiques, à la demande du Bureau de l'Assemblée, et elle présente d'autres propositions de modifications du Règlement, parallèlement au présent rapport, dans le cadre d'un rapport séparé sur les «Incidences procédurales de la [Résolution 1600 \(2008\)](#) sur le Conseil de l'Europe et ses Etats observateurs: situation actuelle et perspectives et des textes apparentés de l'Assemblée (voir [Doc. 12072](#), rapporteur M. Cebeci).

59. S'agissant du statut de partenaire pour la démocratie, la commission propose d'insérer, après l'article 60, le nouvel article suivant:

«61.1. L'Assemblée peut octroyer le statut de partenaire pour la démocratie à des parlements nationaux d'Etats non membres du Conseil de l'Europe des régions voisines qui remplissent les conditions énoncées à l'article 61.2 et les conditions spécifiques éventuellement formulées par l'Assemblée.

19. Voir également le rapport présenté par la commission des questions politiques, Doc. 11913.

61.2. Une demande formelle de statut de partenaire pour la démocratie doit être adressée au Président de l'Assemblée parlementaire par le président du parlement concerné. Cette demande contient les éléments suivants:

- une référence explicite à l'aspiration dudit parlement à faire siennes les valeurs du Conseil de l'Europe, que sont la démocratie pluraliste et paritaire, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales;
- un engagement à agir pour abolir la peine capitale et à encourager les autorités compétentes à introduire un moratoire sur les exécutions;
- une déclaration relative à l'intention du parlement de s'appuyer sur l'expérience de l'Assemblée ainsi que sur l'expertise de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans ses travaux institutionnels et législatifs;
- un engagement à organiser des élections libres et équitables conformes aux standards internationaux en la matière;
- un engagement à encourager la participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie publique et politique;
- un engagement à encourager les autorités compétentes à adhérer aux conventions et accords partiels pertinents du Conseil de l'Europe pouvant être signées et ratifiées par des Etats non membres, en particulier celles traitant des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie;
- une obligation d'informer régulièrement l'Assemblée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des principes du Conseil de l'Europe.

61.3. L'Assemblée fixe le nombre des membres d'une délégation de partenaire pour la démocratie.

61.4. Un parlement bénéficiant du statut de partenaire pour la démocratie doit transmettre au Président de l'Assemblée parlementaire, une semaine au moins avant l'ouverture de la session, la liste des membres de la délégation, désignée pour toute la durée de la session. Dans la mesure où le nombre de ses membres le permet, la délégation est composée de façon à assurer une représentation équitable des partis ou groupes politiques existant en son sein et à comprendre un pourcentage de membres du sexe sous-représenté au moins égal à celui que compte le parlement et, en tout état de cause, un représentant de chaque sexe.

61.5. Les membres des délégations de partenaire pour la démocratie siègent à l'Assemblée sans droit de vote. Ils ont droit à la parole sur autorisation du Président de l'Assemblée.

61.6. Les membres des délégations de partenaire pour la démocratie peuvent assister aux réunions des commissions dans les conditions prévues à l'article 47.5. Ils peuvent signer des propositions de résolution et de recommandation (à l'exception de celles prévues aux articles 9.2 et 66) ainsi que des déclarations écrites. Toutefois, ils ne sont pas pris en compte pour le nombre de signatures requis. Les membres de ces délégations peuvent participer aux travaux des groupes politiques selon les modalités fixées par lesdits groupes.

61.7. La décision d'octroyer, de suspendre ou de retirer le statut de partenaire pour la démocratie est prise par une résolution de l'Assemblée sur la base d'un rapport de la commission des questions politiques, et, le cas échéant, d'un avis d'autres commissions compétentes de l'Assemblée.».

60. Les articles 47.5 et 47.6 du Règlement, relatifs aux réunions des commissions, ainsi que les dispositions relatives aux débats de l'Assemblée («ordre des orateurs»), devront être modifiés afin d'y mentionner le nouveau statut.

2.7. Autres modifications à apporter au Règlement

61. L'Assemblée a apporté des modifications à son Règlement en novembre 2007, en adoptant, à l'initiative de la commission, la [Résolution 1584 \(2007\)](#). Depuis, certaines règles ou procédures, en dehors de celles susmentionnées, sont susceptibles de nécessiter une clarification ou une actualisation. La commission a souhaité tirer parti de sa saisine pour examiner si d'autres dispositions du Règlement méritaient d'être modifiées, comme par exemple:

- La fixation d'un délai impératif dans lequel les pouvoirs des délégations nationales sont transmis au Président de l'Assemblée (article 6)

62. A l'heure actuelle, l'article 6 indique que les pouvoirs des représentants et suppléants sont remis au Président de l'Assemblée *«autant que possible une semaine au moins avant l'ouverture de la session»*. Toutefois, aucun délai n'est indiqué s'agissant de la transmission des pouvoirs en cours d'année. Afin d'accorder un temps suffisant pour vérifier les pouvoirs transmis et prendre toutes les dispositions techniques et logistiques utiles, il est proposé de modifier l'article 6.4 en fixant un délai d'une semaine au moins avant l'ouverture des parties de session ou des réunions de la Commission permanente.

- La révision de la liste des documents officiels de l'Assemblée (article 23.2)

63. Les documents qui doivent faire l'objet d'une publication en tant que documents officiels de l'Assemblée sont listés à l'article 23.2. Cette liste n'a pas été modifiée depuis plus d'une décennie et ne correspond plus à la pratique suivie, s'agissant notamment de la publication de documents émanant d'autres organes du Conseil de l'Europe (Comité des Ministres, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, notamment) ou d'organisations internationales. En toute hypothèse, le Président de l'Assemblée reste juge de l'opportunité de publier un document dans la série officielle des documents de l'Assemblée (article 23.2.k).

- Les conditions de dépôt d'une proposition de recommandation et de résolution (article 24)

64. A l'heure actuelle, une proposition de recommandation et de résolution est recevable si elle comporte dix signatures appartenant à au moins cinq délégations. L'exigence de réunir dix signatures figure dans le Règlement depuis 1949, à une époque où l'Assemblée était loin de réunir 636 membres. L'Assemblée pourrait donc considérer qu'il y a lieu de renforcer la condition d'un nombre minimal de signataires qui tienne compte du nombre actuel de membres de l'Assemblée, et de porter ce nombre minimal à vingt signataires, issus de cinq délégations nationales au moins.

65. Par comparaison avec l'article 53 portant sur les déclarations écrites, qui prévoit qu'elles ne peuvent dépasser 200 mots, il y aurait également lieu de fixer une condition similaire pour les propositions de recommandation et de résolution.

- La suppression du procès-verbal des séances de l'Assemblée (article 30)

66. Dans le cadre de la réflexion que le Bureau de l'Assemblée conduit sur les conséquences des restrictions budgétaires imposées à l'Assemblée, il est envisagé de supprimer l'édition des procès-verbaux des séances de l'Assemblée. En conséquence, l'article 30 devrait être supprimé, et d'autres articles du Règlement amendés.

- La possibilité pour la Commission permanente de ratifier les désignations des membres de la commission de suivi et de la commission du Règlement (article 43.3)

67. A l'heure actuelle, seule l'Assemblée a compétence, aux termes de l'article 43.3, pour ratifier les désignations des membres de la commission de suivi et de la commission du Règlement. Pour des raisons pratiques évidentes, il serait souhaitable que la Commission permanente puisse également ratifier de telles nominations, dans l'intervalle des parties de session.

- La clarification de la disposition sur les dérogations au nombre de sous-commissions (article 48.3)

68. Le libellé actuel de l'article 48.3 est obsolète s'agissant des dérogations octroyées par le Bureau au nombre de sous-commissions (trois maximum) qu'une commission peut constituer. Ces dérogations sont décidées à la majorité des deux tiers, sauf pour deux commissions où, pour des raisons historiques qui n'ont plus lieu d'être aujourd'hui, la majorité simple suffit. Il est proposé d'harmoniser cette disposition et de retenir la majorité des deux tiers pour toutes les commissions. En conséquence, la dernière phrase de l'article 48.3 est à supprimer.

- La fixation d'une durée du mandat des bureaux des sous-commissions équivalente à celle des bureaux des commissions (article 48.7)

69. L'élection des bureaux des sous-commissions au cours de la partie de session de janvier 2009 a donné lieu à une certaine confusion quant à l'application des dispositions concernant l'élection des bureaux des commissions à ceux des sous-commissions. Lorsque l'Assemblée a modifié, en novembre 2007, les modalités d'élection des bureaux des commissions (article 45.3 et article 45.7, en portant notamment la durée des mandats à deux ans), la question d'adapter en conséquence les dispositions concernant les sous-

commissions n'avait pas été discutée²⁰. L'Assemblée doit donc décider dans quelle mesure les dispositions de l'article 48.7, pour les sous-commissions, doivent refléter expressément dans le texte celles de l'article 45 relatif aux commissions. Cela concerne principalement la durée du mandat des bureaux des sous-commissions (qui doit être, d'un point de vue formel, aligné sur celui de deux ans prévu pour les commissions, à l'article 45.7).

- *L'impossibilité de cumuler les fonctions de rapporteur d'une commission de l'Assemblée et de président d'une mission d'observation des élections (article 49.1)*

70. Il n'existe pas à l'heure actuelle de disposition réglementaire qui prévoit formellement une incompatibilité entre les fonctions de président d'une commission *ad hoc* d'observation des élections et de rapporteur. La question a été, en fait, soulevée par certains membres de l'Assemblée, s'agissant des corapporteurs de la commission de suivi, qui ont considéré que permettre à ceux-ci d'exercer une présidence allait à l'encontre de l'exigence d'indépendance et d'impartialité qui devrait seoir à la fonction. L'Assemblée doit donc s'interroger sur la nécessité d'introduire une restriction à l'article 49.1 du Règlement sur ce point et d'inviter le Bureau à amender en ce sens les lignes directrices sur «l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire».

- *La possibilité pour plusieurs commissions d'être saisies pour avis dans une procédure d'urgence (article 50.4)*

71. L'article 50.4 dispose que si la procédure d'urgence est ordonnée par l'Assemblée, celle-ci renvoie le point «à une commission pour rapport et, le cas échéant, à une commission pour avis». Cette disposition mérite d'être modifiée afin de coïncider avec la pratique récente (débat selon la procédure d'urgence sur les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie, le 2 octobre 2008, pour lequel trois commissions avaient été saisies pour avis).

- *La possibilité pour une commission de formuler une demande de débat d'actualité (article 52)*

72. Aux termes de l'article 52.2, une demande de débat d'actualité peut être adressée par vingt représentants ou suppléants au moins, par un groupe politique ou par une délégation nationale. Cette disposition pourrait être modifiée de sorte qu'une commission de l'Assemblée – qui a déjà compétence pour présenter une demande de procédure d'urgence – puisse également avoir la possibilité de formuler une demande de débat d'actualité²¹.

- *La clarification du libellé de l'article 53 (paragraphe 3 et 4) sur les déclarations écrites*

73. Les articles 53.3 et 53.4 portant sur l'ajout de signatures à une déclaration écrite et les modalités de sa distribution portent à confusion. Il serait souhaitable de simplifier ces clauses et de remplacer les deux paragraphes par la disposition suivante: «*Tout représentant ou suppléant peut ajouter sa signature à une déclaration écrite jusqu'à la clôture de la partie de session suivante, délai au-delà duquel elle ne peut plus être contresignée. La déclaration est à nouveau publiée munie de toutes les signatures recueillies*»²².

- *L'ouverture formelle à l'inscription sur la liste des orateurs pour un débat selon la procédure d'urgence ou un débat d'actualité à compter de l'adoption par l'Assemblée de l'ordre du jour de la partie de session (dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée – ii. liste des orateurs)*

74. Les dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée prévoient que l'inscription au registre des orateurs s'effectue dès la parution du projet d'ordre du jour, après son approbation par le Bureau, quelques semaines avant la partie de session. L'inscription des parlementaires sur le registre des orateurs s'agissant des débats d'urgence ou des débats d'actualité s'effectue souvent dans la confusion²³, et ne

20. Rappelons que l'article 48.1 du Règlement prévoit que «*sauf dispositions spécifiques prévues au présent article, la procédure régissant les commissions s'applique aux sous-commissions*».

21. En effet, lorsque la procédure de débat d'actualité a été instituée dans les années 80, la commission du Règlement a considéré qu'il convenait de limiter le nombre de demandes et «*d'assurer que le sujet choisi pour un débat d'actualité intéresse l'ensemble des membres de l'Assemblée et pas seulement une fraction d'entre eux*», ce qui justifiait l'exclusion des commissions (voir rapport sur l'institution à l'Assemblée de débats d'actualité (1985), [Doc. 5412](#), et rapport sur les débats d'actualité à l'Assemblée (1987), [Doc. 5746](#)).

22. Lors de l'introduction des déclarations écrites, en 1970 ([Résolution 439](#)), les membres bénéficiaient d'un délai d'une année pour contresigner une déclaration écrite. En 1985, ce délai a été réduit à six mois ([Résolution 852](#)). Depuis 1999, les membres ont la possibilité de contresigner une déclaration jusqu'à l'ouverture de la partie de session suivante.

permet pas au service de la séance une gestion adéquate de ce registre. Aussi serait-il souhaitable de préciser que l'inscription sur la liste des orateurs pour un débat selon la procédure d'urgence ou un débat d'actualité n'est ouverte qu'à compter de l'inscription d'une demande précise au projet d'ordre du jour établi par le Bureau.

- L'augmentation de la durée de temps de parole du rapporteur pour avis (dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée – iv. temps de parole)

75. Depuis la dernière révision du Règlement, en novembre 2007, un rapporteur bénéficie d'un temps total de treize minutes pour présenter son rapport et répliquer aux interventions (au lieu de huit minutes pour la présentation et quatre minutes pour la réplique auparavant). Un rapporteur pour avis dispose, quant à lui, de trois minutes pour présenter l'avis de sa commission, ou pour répliquer au débat. Un orateur intervenant dans le débat dispose d'un temps de parole de cinq minutes – réduit parfois à quatre, voire plus rarement à trois, minutes pour certains débats. Il peut donc paraître inéquitable d'accorder aux commissions saisies pour avis un temps d'intervention aussi réduit. Aussi l'Assemblée pourrait-elle envisager d'accroître le temps de parole des rapporteurs saisis pour avis, afin de l'aligner sur le temps de parole «commun» prévu pour les orateurs durant le débat concerné (cinq minutes en principe, ou quatre voire trois minutes si l'Assemblée en décide ainsi).

- Changements à apporter au Règlement concernant la commission de suivi et la procédure de suivi

76. Certaines dispositions de la [Résolution 1115 \(1997\)](#) sur la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe devraient être clarifiées, par exemple s'agissant de la représentation au sein de la commission des délégations nationales dont l'Etat est soumis à une procédure de suivi ou engagé dans un dialogue post-suivi, du droit de vote des membres *ex-officio*, ou de la procédure de dialogue post-suivi. A cet égard, on pourrait envisager que la commission présente à l'Assemblée des rapports périodiques sur les Etats faisant l'objet d'un dialogue post-suivi. L'article 43.3 du Règlement pourrait également être modifié s'agissant du nombre de membres de la commission appartenant à une même délégation nationale.

3. Propositions

77. L'Assemblée pourrait retenir l'approche suivante:

- il n'y a pas lieu de modifier les articles 8 et 9 du Règlement relatifs, respectivement, à la contestation des pouvoirs non encore ratifiés et au réexamen des pouvoirs déjà ratifiés pour des raisons substantielles, s'agissant du mode de saisine de l'Assemblée et des conditions de recevabilité de la demande;
- l'article 9 du Règlement relatif au réexamen des pouvoirs déjà ratifiés pour des raisons substantielles pourrait être modifié afin d'y inclure une exigence de motivation de la demande;
- les articles 9 et 24 du Règlement pourraient être modifiés afin d'y mentionner clairement qu'il est impossible de retirer une signature d'une proposition déjà déposée, ou de retirer la proposition elle-même;
- les articles 9 et 24 du Règlement pourraient être également modifiés afin de renforcer les conditions de dépôt d'une proposition;
- il n'y a pas lieu de modifier l'article 34 du Règlement relatif aux amendements; il convient de préciser l'interprétation qui doit en être faite;
- il n'y a pas lieu de modifier l'article 35 du Règlement relatif au droit de parole; les dispositions pararéglementaires concernant l'ordre des orateurs devraient inclure une limitation des inscriptions de membres d'une délégation nationale sur la liste finale des orateurs à concurrence du nombre de sièges détenus;
- les dispositions pararéglementaires concernant l'ordre des orateurs pourraient être modifiés afin d'y mentionner au paragraphe 13 que «la liste finale des orateurs inscrits ne pourra comprendre plus de membres titulaires ou suppléants d'une délégation qu'elle ne détient de sièges à l'Assemblée».

23. Des inscriptions ont été effectuées, «à titre conservatoire», alors même qu'aucune demande de débat d'urgence ou d'actualité n'a été formellement présentée. A l'inverse, en présence de plusieurs demandes, des inscriptions ont été effectuées sans que le représentant indique le débat dans lequel il souhaite intervenir.

78. Enfin, l'Assemblée pourrait décider de modifier d'autres dispositions du Règlement qui nécessitent une clarification (voir les propositions figurant du paragraphe 62 au paragraphe 76).

4. Conclusion

79. Le présent rapport et les propositions qu'il contient – notamment celles figurant ci-dessus aux paragraphes 15, 17 et 18, 35, 42 et 43, 50, 55, 59, ainsi qu'aux paragraphes 62 à 76 – ont donné lieu à un examen approfondi et complet de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles qui a consacré plusieurs réunions à leur discussion. La commission a adopté le projet de résolution présenté à l'unanimité et a décidé de le présenter à la Commission permanente de Berne (20 novembre 2009).

80. Les modifications du Règlement devraient entrer en vigueur le premier jour de la partie de session 2010 (25 janvier 2010).

* * *

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

Renvoi en Commission: Décisions du Bureau du 3 octobre 2008 et du 26 juin 2009, et Doc. 11744 rév

Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 7 septembre 2009

Membres de la commission: M. John **Greenway** (président), M. Rudi **Vis** (1er vice-président), Mme Maria Postoico (2e vice-présidente), M. Lintner (3e vice-président), M. Agius, Mme **Bemelmans-Vidéc**, Mme Benaki, M. Cebeci, M. Chope, Mme Err, M. **Gross**, M. Haibach, M. Höfer, M. **Holovaty**, M. Huseynov, M. Islami, M. Kumcuoğlu, Mme **Lilliehöök**, Mme **Mendonça**, Mme Ojuland, Mme Pernaska, M. Rowen, M. **Rustamyan**, M. Saar, M. Van Overmeire, M. **Vareikis**

N.B.: Les noms des membres présents à la réunion figurent en **gras**

Secrétariat de la Commission: M. Heinrich, Mme Clamer