



Doc. 12124

28 janvier 2010

Modification de la composition du Bureau de l'Assemblée parlementaire

Rapport

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapporteur: M. John GREENWAY, Royaume-Uni

Résumé

Les délégations nationales jouent un rôle incontournable dans la promotion des décisions de l'Assemblée tant au sein des parlements qu'auprès des gouvernements des Etats membres. Compte tenu du rôle de la présidence du Comité des Ministres dans la définition des priorités de l'Organisation et du rôle du Bureau du Comité des Ministres, chargé de la coordination de l'action des présidences successives de l'Organisation et des contacts avec l'Assemblée, il convient de promouvoir la participation des présidents des délégations nationales des Etats membres de la présidence du Comité des Ministres en exercice, de la présidence sortante et des deux présidences suivantes du Comité des Ministres au Bureau de l'Assemblée.

Cette mesure vise à accroître l'influence parlementaire sur les présidences du Comité des Ministres et à assurer une plus grande continuité dans l'action de l'Assemblée. Elle est importante dans le contexte actuel de renforcement du dialogue et de la coopération de l'Assemblée avec le Comité des Ministres.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Greenway, rapporteur	4
1. Introduction	4
2. Contexte réglementaire	4
2.1. Composition actuelle et rôle du Bureau de l'Assemblée	4
2.2. Composition et rôles de la Troïka et du Bureau du Comité des Ministres	4
2.3. Situation dans d'autres organisations internationales	5
3. Eléments de réflexion	5
3.1. Combien de nouveaux membres du Bureau?	5
3.2. Quelle durée de mandat?	6
3.3. Quels seront leurs droits?	6
4. Proposition de modification du Règlement	6
5. Conclusions	6

A. Projet de résolution

1. Au nombre des mesures envisagées par l'Assemblée parlementaire dans sa [Résolution 1689 \(2009\)](#) sur l'avenir du Conseil de l'Europe à la lumière de ses soixante années d'expérience, figurent plusieurs propositions relatives à son organisation et à son mode de fonctionnement.
2. Le paragraphe 28.8 de la [Résolution 1689](#) propose d'associer *ex officio* au Bureau de l'Assemblée les présidents des délégations nationales des pays membres de la Troïka du Comité des Ministres (présidences sortante, courante et à venir). Cette proposition, qui vise à accroître l'influence parlementaire sur les présidences du Comité des Ministres de l'Organisation et à assurer une plus grande continuité dans l'action de l'Assemblée, est importante dans le contexte actuel de renforcement du dialogue de l'Assemblée avec le Comité des Ministres.
3. L'Assemblée a, à plusieurs reprises, adapté son Règlement aux réalités politiques. Elle considère que les délégations nationales jouent un rôle incontournable dans la promotion de ses décisions et le suivi de ses textes adoptés au sein des parlements et auprès des gouvernements des Etats membres. Compte tenu du rôle de la présidence du Comité des Ministres dans la définition des priorités de l'Organisation et du rôle du Bureau du Comité des Ministres, chargé de la coordination de l'action des présidences successives de l'Organisation et des contacts avec l'Assemblée, l'Assemblée considère que la participation des présidents des délégations nationales des Etats membres de la présidence du Comité des Ministres en exercice, de la présidence sortante et des deux présidences suivantes du Comité des Ministres à son Bureau contribuerait à l'amélioration de la coopération avec le Comité des Ministres.
4. En conséquence, l'Assemblée décide de modifier son Règlement comme suit:
«A l'article 13.3, après la première phrase, ajouter la phrase suivante:
«Les présidents des délégations nationales des Etats membres de la présidence en exercice, de la présidence sortante et des deux présidences suivantes du Comité des Ministres sont membres de droit du Bureau avec droit de vote. Ils ne peuvent être rapporteurs du Bureau pour ses rapports. Ils ne peuvent se faire remplacer.»
5. L'Assemblée décide que la modification du Règlement figurant dans la présente résolution entrera en vigueur dès son adoption.

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

1. Introduction

1. Lors de sa quatrième partie de session 2009, l'Assemblée parlementaire a adopté la [Résolution 1689 \(2009\)](#) sur l'avenir du Conseil de l'Europe à la lumière de ses soixante années d'expérience. Le 2 octobre 2009, l'Assemblée a chargé la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de préparer un rapport sur les suites à donner aux paragraphes 28.8 et 28.11 de la résolution. Le paragraphe 28.8 porte sur la participation *ex officio* au Bureau des présidents des délégations parlementaires des Etats de la Troïka du Comité des Ministres. Le paragraphe 28.11 concerne la durée du mandat du Président de l'Assemblée et des présidents des commissions, et la proposition de la ramener à trois ans.

2. Lors de sa réunion du 5 novembre 2009, la commission a tenu un premier échange de vues, à l'issue duquel elle a décidé de présenter à l'Assemblée deux rapports distincts, l'un sur la modification de la composition du Bureau de l'Assemblée, l'autre sur la durée du mandat du Président de l'Assemblée et des présidents des commissions. S'agissant du premier thème, elle a considéré que la proposition ne faisait pas polémique et pourrait être traitée rapidement. Quant au second thème, la commission a considéré qu'il nécessitait, au contraire, une réflexion approfondie, qu'elle pourrait poursuivre au cours de l'année 2010.

3. Le paragraphe 28.8 de la [Résolution 1689](#) se réfère à la proposition d'associer *ex officio* au Bureau de l'Assemblée les présidents des délégations nationales des pays membres de la Troïka du Comité des Ministres (présidences sortante, courante et à venir). Cette proposition vise à renforcer l'influence de l'Assemblée sur les choix politiques et les décisions à prendre au niveau de l'Organisation par une coopération plus active et anticipée avec les présidences tournantes du Comité des Ministres, et à assurer une plus grande continuité dans l'action de l'Assemblée. Cette proposition est importante dans le contexte actuel du renforcement du dialogue avec le Comité des Ministres.

2. Contexte réglementaire

2.1. Composition actuelle et rôle du Bureau de l'Assemblée

4. Aux termes de l'article 13 du Règlement, le Bureau de l'Assemblée se compose actuellement du Président de l'Assemblée, des 20 Vice-Présidents, des présidents des cinq groupes politiques et des présidents des dix commissions. La dernière réforme dans sa composition remonte à 2004, lorsqu'il a été décidé que les présidents des commissions en seraient membres ([Résolution 1379](#))¹.

5. Les membres du Bureau sont également membres du Comité mixte (article 55.2).

6. Le Bureau assure notamment la coordination des activités de l'Assemblée et de ses commissions, et oriente les relations extérieures de l'Assemblée.

2.2. Composition et rôles de la Troïka et du Bureau du Comité des Ministres

7. La «Troïka» du Comité des Ministres n'est pas un organe à proprement parler et n'a pas d'existence formelle ni de mandat effectif. Elle comprend trois membres (présidences actuelle, sortante et à venir) qui se réunissent de manière ad hoc, lorsque le Comité des Ministres la charge d'une mission spécifique.

8. Le Bureau du Comité des Ministres, quant à lui, est un organe composé de six membres, à savoir la présidence en exercice de l'Organisation, les deux présidences précédentes et les trois présidences suivantes². Il a pour rôle de conseiller le Président du Comité des Ministres et le secrétariat quant à l'organisation des travaux du Comité, de préparer les réunions du Comité des Ministres, et est en charge des contacts avec l'Assemblée parlementaire, en assurant notamment la représentation du Comité des Ministres au Groupe de travail mixte avec le Comité des présidents de l'Assemblée, et la préparation du Comité mixte. Le Bureau sert également de forum de discussion pour la coordination de l'action des présidences successives, notamment en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de leurs programmes.

1. Pour un exposé détaillé de l'évolution de la composition du Bureau, voir le rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de 2004 sur la «Composition du Bureau de l'Assemblée» ([Doc. 10185](#)), rapporteur: M. Čekuolis.

2. Voir la Résolution (92) 6 du Comité des Ministres et le document CM(2001)72, paragraphe 12.

2.3. Situation dans d'autres organisations internationales

9. Il est intéressant de relever que les présidents des délégations nationales ne sont pas membres des bureaux des organes parlementaires des autres organisations européennes (Parlement européen, Assemblée européenne de sécurité et de défense/Assemblée de l'UEO, Assemblée parlementaire de l'OSCE, Assemblée parlementaire de l'OTAN, Assemblée parlementaire de la Méditerranée) ou d'organisations internationales (Assemblée générale des Nations Unies). Dans ces organes, le Bureau est constitué du président et des vice-présidents, et parfois d'un trésorier ou des présidents des commissions. L'Assemblée baltique (dont le présidium est composé du président et du vice-président de chaque délégation nationale, et suit la présidence annuelle tournante du Conseil des Ministres) et le Conseil nordique constituent, en revanche, des exceptions.

3. Eléments de réflexion

10. Intégrer certains présidents de délégations nationales au sein du Bureau est une mesure que la quasi-totalité de l'Assemblée a entendu soutenir en adoptant la [Résolution 1689](#). Elle fait également l'objet d'un accord unanime au sein de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles. Les délégations nationales jouent un rôle incontournable dans la promotion au sein des parlements nationaux et auprès des gouvernements des décisions de l'Assemblée et le suivi des textes adoptés par elle, plus particulièrement sur des questions sensibles telles que les budgets du Conseil de l'Europe et de l'Assemblée, ou la ratification et la mise en œuvre des instruments juridiques du Conseil de l'Europe.

11. L'article 28.c.ii du Statut du Conseil de l'Europe stipule que le Règlement de l'Assemblée «fixe notamment (...) la procédure d'élection et la durée des fonctions du Président et des autres membres du Bureau».

12. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles pourrait décider d'inviter l'Assemblée, qui a toute latitude pour ce faire, à modifier l'article 13 du Règlement. Ce faisant, il lui appartient d'examiner les questions suivantes:

3.1. Combien de nouveaux membres du Bureau?

13. Afin de promouvoir la visibilité et l'efficacité de l'action de l'Assemblée auprès du Comité des Ministres et de sa présidence, il serait souhaitable d'accroître la représentativité du Bureau de l'Assemblée, de sorte à y inclure non pas trois nouveaux membres – correspondant aux présidents des délégations nationales des Etats membres de la Troïka – mais un nombre plus large le rapprochant de la composition du Bureau du Comité des Ministres (voir paragraphes 7 et 8). Toutefois, il serait sans doute excessif d'ouvrir la participation aux réunions du Bureau à six nouveaux membres.

14. Il est donc proposé d'intégrer comme membres de droit du Bureau de l'Assemblée quatre nouveaux membres: les présidents des délégations nationales de l'Etat membre exerçant la présidence actuelle du Comité des Ministres, de celui ayant exercé la présidence précédente, et de ceux appelés à prendre les deux présidences suivantes. Il est, en effet, important du point de vue de la continuité des décisions prises par le Comité des Ministres, notamment en matière budgétaire, que l'Assemblée soit en mesure de faire entendre sa voix non seulement auprès de la présidence semestrielle suivante, mais de la présidence ultérieure, de sorte à avoir une visibilité des actions à entreprendre sur une année complète.

15. Dans les faits, cela ne signifie pas que quatre nouveaux membres viendront siéger au Bureau au titre de certaines délégations nationales. Vingt des 47 délégations nationales sont représentées au Bureau de l'Assemblée par un Vice-Président de l'Assemblée élu à ce titre. Dans la plupart des cas (actuellement, 16 vice-présidents sur 20), ces vice-présidents sont également présidents de leur délégation. Afin d'éviter un déséquilibre dans la représentation des délégations nationales, la commission pourrait préconiser le principe suivant lequel il n'y a pas lieu d'intégrer un membre d'une délégation nationale lorsque son président est déjà membre du Bureau en qualité de vice-président. En revanche, lorsqu'un président de délégation nationale concerné se trouve être également président d'une commission ou président d'un groupe politique, la commission ou le groupe concernés pourraient désigner un membre pour le remplacer, de sorte que le président en question ne siège pas sous une «double casquette».

3.2. Quelle durée de mandat?

16. Sauf à ce qu'ils soient membres du Bureau en une autre qualité, les présidents des délégations nationales concernées prennent leurs fonctions (et perdent leurs fonctions) à la date du changement de la présidence du Comité des Ministres.

3.3. Quels seront leurs droits?

17. En tant que membres de droit du Bureau, les présidents des délégations nationales concernées devraient y siéger avec droit de vote. Ils devraient également être membres du Comité mixte. En revanche, il ne semble pas souhaitable qu'ils puissent être désignés comme rapporteurs du Bureau, notamment pour le *Rapport d'activité du Bureau et de la Commission permanente*.

18. Liée à l'observation formulée au paragraphe 15, la commission doit examiner la question du remplacement éventuel des présidents des délégations nationales concernées en cas d'empêchement de participer aux réunions du Bureau. Rappelons que les présidents de groupes politiques et les présidents de commissions empêchés de participer aux réunions peuvent s'y faire remplacer par un vice-président ou un membre de leur groupe ou de leur commission désigné à cet effet, contrairement aux vice-présidents de l'Assemblée qui ne peuvent se faire remplacer. Eu égard à l'importance du rôle joué par le président d'une délégation au sein de son parlement, et auprès de son gouvernement, y compris auprès des ministres des Affaires étrangères et des représentants permanents, que ce soit sur un plan institutionnel ou sur un plan plus informel de relations personnelles, il serait souhaitable que les présidents des délégations concernées siègent au Bureau en leur qualité personnelle et ne puissent se faire remplacer.

4. Proposition de modification du Règlement

19. La commission invite l'Assemblée à modifier l'article 13.3 de son Règlement comme suit, en ajoutant la phrase suivante après la première phrase:

«Les présidents des délégations nationales des Etats membres de la présidence en exercice, de la présidence sortante et des deux présidences suivantes du Comité des Ministres sont membres de droit du Bureau avec droit de vote. Ils ne peuvent être rapporteurs du Bureau pour ses rapports. Ils ne peuvent se faire remplacer.»

5. Conclusions

20. Lors de sa réunion du 11 janvier 2010, la commission a examiné les propositions figurant aux paragraphes 12 à 19 ci-dessus. Elle a adopté à l'unanimité le présent projet de résolution, en vue de le présenter lors de la prochaine réunion de la Commission permanente (Paris, 12 mars 2010). La modification du Règlement envisagée entrera en vigueur à l'adoption de la résolution.

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

Renvoi en commission: décision du Bureau, Renvoi 3612 du 2 octobre 2009

Projet de résolution approuvé à l'unanimité par la commission le 11 janvier 2010

Membres de la commission: M. John **Greenway** (Président), M. Vis (1er Vice-Président), M. **Lintner** (2e Vice-Président), M. **Kox** (3e Vice-Président), M. **Agius**, Mme Bemelmans-Videc, Mme **Brasseur**, M. Cebeci, M. **Chope**, Mme Err, M. **Gross**, M. Haibach, M. Höfer, M. **Holovaty**, M. Huseynov, M. Islami, M. Kumcuoğlu, Mme **Lilliehöök**, Mme Mendonça, Mme Pernaska, M. Rowen, M. Rustamyan, M. **Saar**, M. Schram, M. **Van Overmeire**, M. Vareikis

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

Secrétariat de la commission: M. Heinrich, Mme Clamer