Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 12627
01 juin 2011

Réforme de l'Assemblée parlementaire

Rapport[1]
Commission ad hoc sur la réforme de l'Assemblée parlementaire
Rapporteur: M. Jean-Claude MIGNON, France, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

L'Assemblée parlementaire est une assemblée interparlementaire unique en son genre qui a toutes les raisons d'être fière des résultats qu'elle a obtenus ces soixante dernières années.

Compte tenu du contexte actuel et de la mission de l'Assemblée, la réforme visera à renforcer sa pertinence politique et son efficacité, à la rendre plus visible et à améliorer la participation de ses membres, tout en renforçant l'interaction entre l'Assemblée et les parlements nationaux. En outre, la coopération interparlementaire devrait être améliorée, entre autres avec le Parlement européen.

Les membres de l'Assemblée sont donc invités à examiner toute une série de mesures, allant d'actions politiques qui entraîneraient un changement des pratiques sans forcément changer les règles, à des modifications de ses méthodes de travail et de ses structures qui supposeraient une révision de son Règlement.

1. Renvoi en commission: Décision de l'Assemblée du 28 janvier 2011.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Exposé des motifs, par M. Mignon, rapporteur 6
1. Introduction 6
2. Contexte de la réforme de l'Assemblée 6
3. Mission et buts de l'Assemblée 9
4. Objectifs de la réforme de l'Assemblée 10
5. Mesures à prendre pour atteindre les objectifs 11
6. Prochaines étapes 17
Annexe 18

A. Projet de résolution[2]

1. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe est une assemblée interparlementaire unique en son genre qui, au cours de ses 60 ans d'existence, peut s'enorgueillir d'un certain nombre de réalisations.

2. Regardant vers l'avenir, l'Assemblée estime que le moment est venu de revoir le cadre dans lequel s'inscrit son action et de réaffirmer sa mission. Les événements qui se sont produits au cours des derniers mois au Proche-Orient et en Afrique du Nord nous ont rappelé la force mobilisatrice constante des valeurs fondamentales défendues par le Conseil de l'Europe et son Assemblée, à savoir la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit. En outre, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe s'est lui-même engagé, avec le ferme soutien des Etats membres, dans un ambitieux programme de réforme de l'Organisation depuis octobre 2009.

3. La réforme de l'Assemblée a pour but d'améliorer son efficacité et sa pertinence politique, de la rendre plus visible et de susciter une plus grande participation de ses membres. En outre, l'objectif est également de renforcer l'interaction entre l'Assemblée et les parlements nationaux, ainsi que la coopération interparlementaire, entre autres avec le Parlement européen.

4. A cette fin, l'Assemblée a décidé de prendre un certain nombre de dispositions qui vont de l'action politique, impliquant un changement des pratiques sans forcément changer les règles, à une modification de ses structures et de ses méthodes de travail, impliquant une révision de son Règlement.

5. Par conséquent, l'Assemblée convient, s'agissant des mesures politiques à prendre concernant:

5.1. les propositions de résolution ou de recommandation:

5.1.1. d'utiliser les quatre lignes d'action adoptées par le Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe à Varsovie en mai 2005 comme critères de sélection des propositions;

5.1.2. d'autoriser les commissions à déposer des propositions au titre de l'article 24.2 du Règlement et le Bureau à proposer des rapports pour débat à l'Assemblée (sous forme de renvois), tout en étant plus sélectifs sur les thèmes proposés;

5.1.3. de renforcer les conditions requises pour déposer une proposition, en exigeant que les signataires appartiennent à au moins six délégations nationales;

5.1.4. de modifier les conditions pour déposer une demande visant à ouvrir une procédure de suivi, en exigeant 20 signataires représentant six délégations nationales et deux groupes politiques;

5.1.5. d'expliciter dans le Règlement les diverses options qu'ont les commissions lorsqu'elles sont saisies d'une proposition pour information;

5.2. les suites données aux textes adoptés:

5.2.1. de permettre aux rapporteurs de rapports, avec les commissions compétentes, de continuer à être saisis pendant une année après l'adoption du texte, afin de garantir son suivi, et de faire rapport à la commission à la fin de cette période;

5.2.2. d'inviter les commissions à élaborer un rapport annuel sur les suites données par les parlements nationaux et/ou le Comité des Ministres aux textes adoptés et, le cas échéant, de faire un communiqué public lorsque les suites données ne sont pas satisfaisantes;

5.3. les débats en séance plénière:

5.3.1. de programmer un «débat libre» à chaque partie de session;

5.4. le regroupement et la planification à long terme des réunions de commission:

5.4.1. en dehors des parties de session, de regrouper les réunions de commission au cours de périodes de l'année fixées un an à l'avance;

5.4.2. au cours des parties de session, d'éviter, dans toute la mesure du possible, la concomitance de réunions de commission auxquelles participent les mêmes membres;

---

2. . Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission ad hoc le 26 mai 2011.

5.5. les instruments de communication de l'Assemblée:

5.5.1. de revoir les instruments de communication de l'Assemblée, notamment son site web, afin de les rendre plus faciles d'emploi et interactifs et donc plus utiles aux membres et au public;

5.6. la collecte de fonds:

5.6.1. de rechercher plus activement des sources externes de financement pour soutenir les actions de l'Assemblée (autres que les activités statutaires) et de nouvelles initiatives.

6. En outre, s'agissant de la modification de ses structures et de ses méthodes de travail, l'Assemblée convient:

6.1. concernant l'organisation des parties de session de l'Assemblée, d'inviter le Bureau de l'Assemblée:

6.1.1. à réduire le temps de parole maximum des membres inscrits sur les listes des orateurs à quatre minutes ou, le cas échéant, à trois minutes;

6.1.2. à prévoir, en principe, deux heures minimum pour les débats, à l'exception des débats d'actualité qui restent limités à une heure et demie;

6.1.3. à ne couper, en principe, aucune liste d'orateurs et à assurer une répartition géographique et politique équitable;

6.1.4. à tenir les réunions de commission les après-midi de mardi, mercredi et jeudi, de 14 heures à 15 h 30;

6.2. concernant les suppléants et remplaçants:

6.2.1. de supprimer l'obligation aux présidents et vice-présidents de commission d'en être membres titulaires et non remplaçants;

6.3. concernant la sous-commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme:

6.3.1. d'inviter la sous-commission à donner des raisons positives pour sa recommandation en faveur des candidats;

6.4. concernant la structure des commissions:

6.4.1. de fusionner la commission des questions économiques et du développement (AS/Ec), la commission des questions sociales, de la santé et de la famille (AS/Soc) et la commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales (AS/Ena) en une seule commission de la cohésion sociale, de la santé et du développement durable (AS/CSD);

6.4.2. en conséquence, de transférer les questions budgétaires et financières de la commission AS/Ec à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles (AS/Pro), et la préparation des rapports sur les activités de l'OCDE et de la BERD à la commission des questions politiques (AS/Pol);

6.4.3. tenant compte des nouvelles responsabilités de la commission AS/Pro, d'y nommer les présidents des cinq groupes politiques de l'Assemblée et des cinq plus grandes délégations nationales (France, Allemagne, Italie, Fédération de Russie et Royaume-Uni) comme membres *ex officio;*

6.4.4. de transformer la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes (AS/Ega) en commission sur l'égalité et la non-discrimination (AS/Ega);

6.4.5. en conséquence, de transférer les questions liées aux droits des minorités nationales et autres minorités et de discrimination dans tous les domaines de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme à la nouvelle commission AS/Ega;

6.4.6. de transférer les questions relatives à la population de la commission des migrations, des réfugiés et de la population (AS/Mig) à la nouvelle commission AS/CSD et, en conséquence, de modifier le titre et le mandat de la AS/Mig;

6.4.7. de limiter l'appartenance de chaque membre de l'Assemblée à deux commissions en tant que membre titulaire;

6.4.8. d'élaborer des mandats révisés pour les huit commissions générales suivantes:

6.4.8.1. Commission des questions politiques (AS/Pol);

6.4.8.2. Commissions des questions juridiques et des droits de l'homme (AS/Jur);

6.4.8.3. Commission de la cohésion sociale, de la santé et du développement durable (AS/CSD);

6.4.8.4. Commission des migrations et des réfugiés (AS/Mig);

6.4.8.5. Commission de la culture, de la science et de l'éducation (AS/Cult);

6.4.8.6. Commission sur l'égalité et la non-discrimination (AS/Ega);

6.4.8.7. Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) (AS/Mon);

6.4.8.8. Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles (AS/Pro).

7. L'Assemblée décide que les mesures figurant dans la présente résolution entreront en vigueur à l'ouverture de la session 2012 de l'Assemblée, le 23 janvier 2012. Un rapport distinct de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles sera soumis à l'Assemblée ou à la Commission permanente en temps utile, avant l'ouverture de la session de 2012 quant aux nécessaires modifications du Règlement, qui incluront la révision des mandats des commissions, y compris la mise en œuvre de la proposition que l'Assemblée puisse s'occuper de questions de «sécurité profonde», les mesures transitoires et des questions récentes liées à l'interprétation du Règlement tels que les mandats permanents des commissions et les délais de préparation des rapports. **S'agissant des mandats permanents, il conviendra de leur donner une base règlementaire incontestable.**

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

1. Introduction

1. Le 28 janvier 2011, l'Assemblée parlementaire a décidé de créer une commission ad hoc sur la réforme de l'Assemblée en lui confiant le mandat suivant:

> *«Etablir un rapport pour examen par l'Assemblée, contenant des mesures afin de rendre l'Assemblée plus pertinente politiquement, plus efficace et plus visible et améliorer la participation des membres de l'Assemblée, tout en renforçant l'interaction entre l'Assemblée et les parlements nationaux. Le rapport sera établi sur la base du projet de rapport préparé par la commission ad hoc du Bureau sur la réforme de l'Assemblée et le processus de consultation ultérieur avec les membres de l'Assemblée, les commissions, les délégations nationales et les groupes politiques de l'Assemblée.*

La commission ad hoc présentera son rapport à l'Assemblée pendant la partie de session de juin 2011 ou, au plus tard, pendant la partie de session d'octobre 2011. Après l'examen du rapport par l'Assemblée, la commission ad hoc cessera d'exister.»

2. La composition de la commission ad hoc de l'Assemblée figure en annexe au présent rapport.

3. La commission ad hoc a tenu deux réunions, le 5 mai 2011 (à Paris) et le 26 mai 2011 (à Kiev). A l'issue de cette dernière réunion, elle a approuvé le présent rapport et adopté le projet de résolution pour débat à l'Assemblée.

2. Contexte de la réforme de l'Assemblée

2.1. Contexte général

4. Le processus actuel de réforme s'inscrit dans le contexte de l'ambitieux programme de réforme que le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a lancé en octobre 2009. La réforme vise à rendre l'Organisation plus pertinente, efficace et visible, et à améliorer le rapport coût/efficacité de ses structures et de son fonctionnement. Dans ce contexte et compte tenu de ces contraintes générales, l'Assemblée a décidé d'engager son propre processus de réforme.

2.2. Contexte interne

5. L'Assemblée parlementaire se caractérise, depuis 1949, par:

– des délégations des parlements des Etats membres dont la composition est le reflet du poids relatif des forces politiques au sein de ces parlements et dont la taille dépend de la population du pays concerné (les membres ont un rôle double: ils sont parlementaires dans leur pays et membres de l'Assemblée);

– une Assemblée plénière et une Commission permanente qui servent d'enceintes aux débats et aux votes;

– des travaux sur des questions de fond, répartis entre des commissions dont l'intitulé, le mandat et le nombre ont évolué au fil du temps;

– différents types de textes de caractère normatif ou non législatif, adoptés à la majorité des voix.

6. L'Europe dans laquelle l'Assemblée opère actuellement a connu de profonds changements, en particulier le passage à la démocratie de nombreux pays de l'ancien bloc communiste après la chute du mur de Berlin, ce qui a entraîné un élargissement progressif du Conseil de l'Europe, après 1989. L'Assemblée a aussi réagi, essentiellement en relevant le nombre de ses membres ordinaires (ainsi que celui des invités spéciaux et des observateurs). Bien plus tôt, elle avait constitué des groupes politiques à un moment où des «familles politiques» commençaient à se développer en Europe, y compris au sein du Parlement européen. Parmi d'autres évolutions de l'Assemblée, citons la mise en place de procédures de suivi en 1997 et la modification de la structure des commissions en 2000, et des méthodes de travail en 2005. De plus, un rôle accru a été donné à un Comité des présidents (officiellement reconnu en 2007), qui réunit le Président de l'Assemblée et les présidents des groupes politiques de l'Assemblée.

7. Comme le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe l'a déjà reconnu à l'échelle de l'Organisation dans son ensemble, il est grand temps que l'Assemblée aussi procède à des changements plus profonds, en partie également pour redynamiser l'intérêt et la participation de ses membres à ses activités.

2.3. Contexte externe: évolution de l'environnement de l'Assemblée parlementaire

2.3.1. D'un continent «bipolaire» à un continent «multipolaire»

8. Il y a de cela vingt ans, l'Europe est passée d'un continent bipolaire, caractérisé par la guerre froide, à un continent dont les différentes parties paraissent aller dans la même direction. Au début, cette évolution a provoqué une certaine euphorie au sein de l'Assemblée dont les objectifs semblaient correspondre aux souhaits de tous et à ce qui allait être bientôt réalisé. Aujourd'hui, les lacunes, qu'elles n'aient jamais été comblées ou qu'elles refassent surface, deviennent apparentes dans de nombreux Etats membres, d'où la nécessité pour l'Assemblée d'agir.

2.3.2. La «sécurité profonde» et l'Assemblée parlementaire

9. Sans la sécurité, il ne peut y avoir ni Etat de droit, ni démocratie, ni droits de l'homme. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Conseil de l'Europe se préoccupe de lutter contre la cybercriminalité, le crime transnational, le terrorisme, le trafic d'êtres humains ou de stupéfiants, sans même parler des conflits dit «gelés». Il est donc légitime que l'Assemblée puisse examiner les questions de «sécurité profonde» et ce dans un cadre recouvrant l'ensemble du continent européen et non la seule Union européenne[3]. Il appartiendra à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de considérer les modalités pratiques de la mise en œuvre de cette proposition, par exemple sous la forme d'une sous-commission, d'un forum ou d'un congrès.

2.3.3. La «démocratie en crise»; la crise financière et économique; la désintégration des pays

10. Pendant la guerre froide et juste après, l'espoir de diffuser dans toute l'Europe les «valeurs fondamentales» du Conseil de l'Europe a présidé à la plupart des travaux de l'Assemblée. Aujourd'hui, cet élan a en grande partie disparu en raison d'une lassitude du grand public face aux exigences croissantes de la mondialisation et à la crise financière qui a touché de nombreuses parties du monde. Cela a aussi eu comme effet qu'un certain nombre d'institutions parlementaires sont elles-mêmes en crise.

11. Un discours xénophobe et à vocation sécuritaire semble gagner du terrain à mesure que les populations perdent apparemment foi dans le système démocratique.

2.3.4. Le retour de la «realpolitik» et le repli des politiques plus «idéalistes»

12. La scène politique mondiale a aussi beaucoup changé, en particulier avec l'essor de la Chine (et d'autres grandes et moyennes puissances) et le déclin relatif des Etats-Unis des points de vue économique et politique, voire militaire. Les Etats-Unis tiennent en partie pour cette raison un discours qui tend à privilégier la realpolitik et qui est moins axé sur les valeurs que le Conseil de l'Europe et son Assemblée parlementaire promeuvent. De plus, la rapidité de la croissance économique de pays aux systèmes politiques plus autoritaires, comme la Chine, contraste avec la faiblesse, voire l'arrêt de la croissance dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, en particulier dans ceux qui ont été durement touchés par la crise financière et économique.

2.3.5. Le contexte sociétal et politique

13. Le paysage politique actuel de l'Europe est aujourd'hui plus polarisé politiquement. Certaines positions passées de l'Assemblée risquent donc de ne plus bénéficier du soutien qu'elles ont eu lorsqu'elles ont été adoptées. Dans un certain nombre de pays, des partis d'obédience plus extrémiste, à tendance parfois xénophobe et raciste, obtiennent de meilleurs résultats aux élections ainsi que des sièges au parlement. Cette situation découle vraisemblablement d'un certain nombre d'évolutions socio-économiques, comme les ravages de la crise financière et économique, les défis de la mondialisation et des pressions migratoires soutenues.

---

3. . Ce concept est développé dans le discours du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à l'Assemblée le 25 janvier 2010.

2.3.6. Une Union européenne en mutation

14. L'Union européenne, en passant de six Etats membres en 1957 à 12 à la fin de la guerre froide, puis à 27, n'a que partiellement «gagné du terrain» sur le territoire couvert par le Conseil de l'Europe dont le nombre d'Etats membres est aussi passé, depuis 1989, de 23 à 47 aujourd'hui. Les effets sur l'Assemblée ont été multiples et variés. Les 12 pays qui sont devenus membres de l'Union européenne en 2004 et en 2007 concentrent désormais essentiellement leur attention sur l'Union européenne; les pays des Balkans occidentaux s'inscrivent tous dans une «perspective européenne» (bien qu'à des rythmes différents) et sont suivis de près par la Commission européenne, y compris dans les «domaines fondamentaux» du Conseil de l'Europe. L'Union européenne a en outre procédé à des réformes en profondeur (par exemple le Traité de Lisbonne, l'introduction de l'euro dans 17 Etats membres et la création de l'Agence des droits fondamentaux) et s'intéresse aujourd'hui à des domaines qui ont toujours été l'apanage du Conseil de l'Europe. Il n'en reste pas moins qu'une certaine «euro-lassitude» est perceptible, accentuée par la nécessité récente de renflouer les Etats membres de l'Union européenne frappés par la crise financière.

15. L'Assemblée devrait continuer à jouer le rôle d'un forum de dialogue tant entre les citoyens d'Europe qu'entre les Etats membres de l'Union européenne et les Etats européens non membres de l'Union européenne, qui revêtent tous une importance fondamentale pour le développement de la construction européenne.

16. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a entraîné un certain nombre de changements au sein de l'Union européenne qui ont, à leur tour, eu un effet direct ou indirect sur le Conseil de l'Europe en général et sur l'Assemblée en particulier; on peut ainsi citer: le renforcement du rôle et des compétences du Parlement européen; le renforcement du rôle des parlements nationaux dans le processus législatif et les affaires de l'Union européenne; l'introduction de l'initiative citoyenne européenne, qui donne la possibilité à un million de citoyens européens de présenter des propositions législatives; la création d'un procureur européen et d'un service européen pour l'action extérieure; la Charte des droits fondamentaux qui est devenue contraignante et l'adhésion future de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme («la Convention»), qui est une obligation imposée par le Traité de Lisbonne.

17. L'adhésion de l'Union européenne à la Convention, actuellement en négociation, supposera une certaine participation de l'Union aux organes de la Convention, y compris le droit de l'Union de présenter une liste de trois candidats au poste de juge qui est appelé à la représenter et qui est élu par l'Assemblée.

18. Au-delà de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention, la participation de l'Union aux travaux du Conseil de l'Europe aura des répercussions dans tous les domaines liés à l'élaboration de normes et au suivi, et donnera lieu à l'adhésion éventuelle de l'Union européenne à d'autres conventions et/ou mécanismes du Conseil de l'Europe. L'interaction entre l'Union européenne et ses Etats membres lors de la négociation de nouvelles conventions du Conseil de l'Europe ne sera plus la même, y compris pour ce qui est des textes à l'initiative de l'Assemblée ou défendus par cette dernière. Un objectif à court terme devrait être d'éviter la reproduction, par l'Union européenne, des instruments ou des mécanismes existants du Conseil de l'Europe et, quoi qu'il arrive, un abaissement des normes. Un objectif à long terme devrait être l'adhésion de l'Union européenne au Statut du Conseil de l'Europe, avec toutes les conséquences politiques qui en découleraient.

19. Cela étant, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe ont conclu un mémorandum d'accord officiel (à l'instar du Parlement européen et de l'Assemblée) et l'Union européenne cofinance de nombreux projets du Conseil de l'Europe. Un partenariat stratégique stable, comprenant un élément financier, est un objectif à brève échéance.

20. L'Assemblée et le Parlement européen sont aussi convenus de créer un organe informel en vue de mettre en commun des informations sur des questions d'actualité d'intérêt commun, notamment celles relatives à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention. Le présent rapport ne porte en conséquence pas sur les mesures relatives à la coopération entre ces deux organes parlementaires.

2.3.7. L'amélioration des moyens de communication avec le public (participation de la société civile, évolution technologique)

21. Avec l'arrivée des nouveaux médias et moyens de communication électroniques – qui concurrencent les moyens et organes de communication traditionnels –, de nouveaux défis mais aussi de nouvelles possibilités s'offrent au Conseil de l'Europe. Les contacts avec les médias se renforcent et une meilleure visibilité se développe grâce au site web de l'Organisation (les sessions de l'Assemblée sont retransmises en direct, les débats peuvent être suivis dans le monde entier en temps réel). Un site web permettant de mieux

répercuter l'information auprès du public, la présence sur Facebook et Twitter et les contrats passés avec Google pour que le site de l'Assemblée apparaisse en priorité sur le moteur de recherche sont autant de nouvelles pistes propres à accroître la visibilité.

2.3.8. Changements récents dans les pays du voisinage

22. Des changements récents de situation dans de nombreux pays arabes du Sud méditerranéen auront un impact sur la politique de voisinage de l'Assemblée. Bien qu'il soit difficile à ce stade de prévoir les conséquences de ces changements, plusieurs visites de représentants de l'Assemblée dans des pays de la région ont déjà eu lieu. Le nouveau statut de «partenaire pour la démocratie» auprès de l'Assemblée a été évoqué à plusieurs reprises dans ce contexte afin de soutenir ces évolutions démocratiques.

2.4. Conséquences pour la réforme de l'Assemblée

23. La plupart de ces changements contextuels présentent au moins autant de possibilités à exploiter que de défis à relever. Ainsi, la nouvelle Union européenne propose de nouveaux secteurs et formes de coopération, dont une coopération accrue entre le Parlement européen et l'Assemblée dans des domaines présentant un intérêt commun (comme les effets sur les deux organes parlementaires du Traité de Lisbonne); la «crise de la démocratie» pourrait être l'occasion pour l'Assemblée et pour le Conseil de l'Europe de jouer un nouveau rôle, peut-être analogue à celui qui a été le leur dans les premiers temps. Les nouvelles possibilités offertes par les médias, si elles sont bien utilisées, sont synonymes d'une nouvelle présence de l'Assemblée et du Conseil de l'Europe en temps réel au niveau mondial. Ces questions seront examinées plus en détail ci-après.

3. Mission et buts de l'Assemblée

3.1. Mission

24. L'Assemblée a la volonté d'agir en tant que conscience démocratique de l'Europe. L'intégration et la coopération européennes exigent une implication politique des parlements nationaux et des citoyens des Etats du continent européen, dont émane notre Assemblée.

25. L'Assemblée est un organe statutaire unique et politiquement visible du Conseil de l'Europe qui promeut le développement et la mise en œuvre des normes les plus élevées de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit dans l'intérêt des peuples d'Europe, et qui agit en tant que moteur de l'Organisation.

3.2. Buts

3.2.1. Direction

26. L'Assemblée favorise le débat sur les questions européennes nouvelles et d'actualité, identifie les tendances et les bonnes pratiques et fixe des repères et des normes.

3.2.2. Suivi du respect des obligations statutaires et des engagements contractés lors de l'adhésion

27. L'Assemblée exerce un contrôle politique sur les mesures prises par les gouvernements et les parlements en vue d'appliquer les normes du Conseil de l'Europe. Elle suit aussi la mise en œuvre des obligations statutaires et des engagements contractés par les Etats membres au moment de leur adhésion et, ce faisant, les amène à rendre compte au Conseil de l'Europe, mais surtout à leurs propres citoyens. On peut noter que, dans sa Recommandation 1763 (2006) relative à l'équilibre institutionnel au Conseil de l'Europe, l'Assemblée a demandé à «être en mesure de saisir la Cour européenne des droits de l'homme d'un recours alléguant une grave violation par une des Parties contractantes des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles additionnels». Un tel changement nécessiterait de modifier la Convention.

3.2.3. Laboratoire d'idées

28. L'Assemblée est libre d'amorcer de nouveaux développements, d'apporter une réponse politique rapide face aux enjeux du XXIe siècle, de produire des idées «originales» et de fixer des standards juridiques ou de politique générale innovants de nature à permettre aux Etats membres du Conseil de l'Europe de faire face aux défis et de prévoir la meilleure réponse possible.

3.2.4. Promotion des normes les plus élevées de la démocratie parlementaire

29. L'Assemblée offre une plateforme en vue de permettre aux membres des parlements nationaux d'échanger des bonnes pratiques et de développer des normes communes en vue du travail parlementaire. Se fondant sur ses connaissances et son expertise, elle formule des recommandations, rédige des codes de bonnes pratiques et propose des conseils ciblés pour répondre à des problèmes spécifiques rencontrés par les parlements des Etats membres afin de renforcer leur capacité à remplir plus efficacement leur rôle.

3.2.5. Promotion des normes les plus élevées des droits de l'homme

30. Les parlements jouent un rôle essentiel en matière de surveillance des droits de l'homme. L'Assemblée a un rôle particulier à jouer à cet égard. Aucun parlement ou parlementaire ne doit relâcher sa vigilance sur cette question. L'Assemblée doit assumer une position ferme au sujet de la protection des droits de l'homme et continuer de veiller à ce que ces questions demeurent au premier plan des préoccupations politiques, dans les Etats membres comme à l'Assemblée.

3.2.6. Renforcement de l'interaction et du partenariat entre les organes statutaires et autres institutions du Conseil de l'Europe

31. Acteur du cadre institutionnel de l'Organisation fixé par le Statut, l'Assemblée entretient des rapports étroits avec le Comité des Ministres, le secteur intergouvernemental, le **Congrès des pouvoirs locaux et régionaux**, la Cour européenne des droits de l'homme et les mécanismes indépendants de suivi de l'Organisation en exerçant pleinement ses prérogatives politiques et en favorisant le débat sur les questions européennes nouvelles et d'actualité. Elle n'hésite pas à prendre des risques et à organiser des débats sur les questions les plus controversées et à exiger du Comité des Ministres qu'il réponde à ses conclusions. Ce dialogue entre les deux organes statutaires devrait être renforcé chaque fois que c'est possible, notamment par les mesures indiquées dans un rapport établi par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à la demande des deux organes en juin 2010 (SG/Inf (2010) 12).

4. Objectifs de la réforme de l'Assemblée

32. Le contexte dans lequel s'inscrit la réforme de l'Assemblée ayant été défini, de même que la mission et les buts de cette dernière, il semble qu'il y ait un large consensus sur les objectifs que doit poursuivre la réforme, à savoir:

– renforcer la pertinence politique et l'efficacité de l'Assemblée;

– rendre l'Assemblée plus visible;

– améliorer l'engagement des membres de l'Assemblée, tout en renforçant l'interaction entre l'Assemblée et les parlements nationaux;

– renforcer la capacité de coopération interparlementaire partout en Europe, y compris en augmentant la coopération avec le Parlement européen.

33. La pertinence politique de l'Assemblée se juge à l'aune de sa présence dans les débats politiques des parlements, des gouvernements, des opinions publiques nationales et de la communauté internationale grâce au sérieux et à la rapidité qu'elle met à répondre aux besoins perçus et à anticiper les problèmes d'actualité. Cette pertinence découle aussi de la mesure dans laquelle elle s'acquitte de sa mission et de ses objectifs institutionnels. L'un des éléments révélateurs de la pertinence politique de l'Assemblée est sa capacité à se porter sur la scène internationale.

34. L'efficacité peut être synonyme de la capacité à «faire ce qu'il faut quand il faut» et, ainsi, à atteindre les buts fixés.

35. La visibilité est la fréquence de la présence de l'Assemblée dans les médias et dans les sphères publiques et, donc, au final, dans l'esprit de ceux qui font la politique. Elle dépend aussi de la manière dont l'Assemblée répond aux préoccupations des citoyens. Elle est également liée à la crédibilité, qui recouvre à la fois l'action à court et à long terme ou, autrement dit, la capacité à faire l'histoire et les grands titres.

36. L'implication des membres de l'Assemblée peut se mesurer à leur degré de participation active aux parties de sessions et aux réunions des commissions, de même qu'à leur adhésion à l'action et aux valeurs de l'Assemblée et du Conseil de l'Europe, aussi bien dans le cadre des réunions officielles qu'en dehors, en particulier au sein de leurs parlements nationaux.

37. La coopération interparlementaire en Europe concerne notamment la coopération avec le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Les domaines dans lesquels la coopération pourrait être renforcée sont par exemple la coopération judiciaire et l'observation des élections.

38. Ces différents objectifs sont liés: plus l'Assemblée sera pertinente sur le plan politique, plus elle sera visible et plus ses membres s'investiront. Il en est de même pour les mesures proposées ci-après; il faut les voir comme des éléments qui se renforcent mutuellement. C'est pour cette raison que les différentes mesures mentionnées n'ont pas été subordonnées à la réalisation d'un objectif en particulier. En effet, plusieurs d'entre elles contribueront à plusieurs objectifs à la fois. Il convient également de noter à ce propos que le processus de réforme de l'Assemblée donne l'occasion de poursuivre l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes, dont il faut tenir compte dans le cadre de chacune des mesures exposées ci-après.

5. Mesures à prendre pour atteindre les objectifs

39. Les mesures proposées pour atteindre les quatre objectifs présentés ci-dessus peuvent se répartir en deux catégories: (a) l'action politique, définie comme un changement de pratiques n'appelant pas nécessairement des modifications du Règlement de l'Assemblée; et (b) le changement des méthodes et structures de travail, qui imposera une modification du Règlement ou des textes pararéglementaires.

5.1. Action politique

5.1.1. Filtrage des propositions de résolution ou de recommandation

40. Il semble assez largement acquis qu'il conviendrait que le Bureau procède à une présélection plus stricte des propositions à l'origine d'un rapport à l'Assemblée de manière que les rapports et les textes adoptés qui en découlent soient plus ciblés. Cela nécessitera responsabilité politique et discipline de la part des membres de l'Assemblée et en particulier des membres du Bureau, l'objectif global étant d'agir dans l'intérêt de l'Assemblée dans son ensemble et non pour défendre des intérêts sectoriels.

41. Dans la plupart des cas, des propositions de résolution ou de recommandation sont à l'origine des débats de l'Assemblée et des textes qu'elle adopte. En vertu du Règlement en vigueur (article 24.1.*a* et *b*), les membres de l'Assemblée peuvent présenter des propositions sur toute question qui relève soit de la compétence de l'Assemblée, soit de celle des gouvernements des Etats membres. Il conviendrait de ne pas toucher à la liberté de présenter des propositions sur tout sujet relevant du domaine de compétences du Conseil de l'Europe[4] de manière que l'Assemblée puisse rester la force novatrice qu'elle a été par le passé.

42. Il incombe au Bureau de proposer à l'Assemblée les suites à donner à ces propositions. Le choix se fait essentiellement entre trois possibilités: i. renvoi pour rapport; ii. renvoi pour information; iii. classement sans suite[5]. Dans le premier cas, la commission compétente peut, sans y être obligée, soumettre un rapport à l'Assemblée, accompagné d'un projet de texte soumis à adoption. Il faudrait garder présent à l'esprit que le point de vue de la commission concernée peut également être sollicité avant qu'une décision soit prise par le Bureau; il serait bon de recourir à ce mécanisme plus souvent. Une commission peut également refuser un renvoi pour rapport si cela ne lui semble pas approprié compte tenu de ses priorités.

---

4. . L'article 1.b du Statut du Conseil de l'Europe (STE no 1) est ainsi libellé : «Ce but sera poursuivi au moyen des organes du Conseil, par l'examen des questions d'intérêt commun, par la conclusion d'accords et par l'adoption d'une action commune dans les domaines économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif, ainsi que par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales.»

Par contre, aux termes de l'article 1.d, «[l]es questions relatives à la défense nationale ne sont pas de la compétence du Conseil de l'Europe».

5. . Voir l'article 25.1 du Règlement de l'Assemblée.

43. Dans le cas d'un renvoi pour information, la commission devrait avoir le choix entre trois options qui devraient être explicitées dans le Règlement: i. prendre note sans autre débat; ii. établir un rapport d'information pour débat à l'Assemblée ou à la Commission permanente sans soumettre de projet de texte pour adoption à l'Assemblée; iii. établir un rapport d'information sans projet de texte soumis pour adoption, sans débat devant l'Assemblée, mais diffusé à ses membres en tant que document de la commission et publié en tant que tel.

44. Les critères de sélection devront être explicités de manière que les membres et les autres acteurs de l'Assemblée puissent être assurés de l'équité et de la transparence de la procédure. L'un des ensembles de critères les plus récents et les plus largement acceptés est constitué par les quatre lignes d'action adoptées par le Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, qui s'est tenu en mai 2005 à Varsovie. Dans leur plan d'action, ils ont estimé que les principales tâches du Conseil de l'Europe devaient être à l'avenir:

– de promouvoir les valeurs fondamentales communes: droits de l'homme, Etat de droit et démocratie,

– de renforcer la sécurité des citoyens européens;

– de construire une Europe plus humaine et plus inclusive;

– de développer la coopération avec les autres organisations et institutions internationales et européennes.

45. Le Bureau pourrait être invité à utiliser ces lignes d'action comme grille de sélection, et les auteurs de proposition, à exposer en quoi leurs propositions répondent à ces critères. Pris globalement, ces éléments pourraient constituer un «test de pertinence». En outre, les commissions devraient pouvoir jouer un rôle plus actif dans ce contexte. D'un côté, elles devraient avoir le droit de déposer des propositions au titre de l'article 24.2 du Règlement et, de l'autre, être plus sélectives en ce qui concerne les thèmes qu'elles proposent et vont poursuivre, afin de s'assurer que leurs travaux ont un impact et sont pertinents. Enfin, la pratique actuelle qui permet aussi au Bureau d'être à l'origine de rapports pour débats à l'Assemblée (renvois) devrait être formellement reconnue dans le Règlement.

46. De plus, les conditions fixées pour soumettre une proposition pourraient être durcies en exigeant que les signataires appartiennent à au moins six délégations nationales (au lieu de cinq actuellement). Concernant une demande visant à ouvrir une procédure de suivi (Résolution 1115 (1997) telle qu'amendée), les conditions devraient être proches de celles pour une proposition normale; les conditions seraient par conséquent 20 signataires venant de six délégations nationales et deux groupes politiques[6]. On pourrait aussi réfléchir sur des méthodes électroniques plus modernes permettant de mettre un projet de proposition à la disposition des membres pour signature.

5.1.2. Suites données aux textes adoptés

47. Si l'Assemblée adoptait des textes moins nombreux et meilleurs, les suites que leur donnent les parlements nationaux et le Comité des Ministres pourraient être plus avisées. L'Assemblée devrait développer une promotion plus active de ses textes dans les parlements nationaux en faisant appel à la collaboration des présidents de délégation et de ses membres, notamment en envoyant aussi ses textes adoptés directement aux présidents des commissions parlementaires nationales concernées. Pour les textes importants, le Bureau devrait s'efforcer d'évaluer de manière plus systématique (si nécessaire avec l'assistance des commissions) les mesures qui ont été adoptées (ou non) au niveau national[7]. En outre, les rapporteurs devraient avoir un rôle plus actif dans la mesure où, avec la commission concernée, ils continueraient d'être saisis pendant une période d'un an après l'adoption du texte afin de garantir son suivi. A la fin de cette année, ils devraient faire rapport à la commission.

48. La pratique des Parlements finlandais, islandais, néerlandais, suédois, suisse et britannique, d'avoir un rapport et un débat annuels sur les activités du Conseil de l'Europe, devrait être encouragée dans d'autres parlements nationaux. Il pourrait aussi être utile d'encourager la tenue de réunions entre les commissions de l'Assemblée et les commissions correspondantes des parlements nationaux.

---

6. . Ces changements nécessiteraient une modification de l'article 24.2 du Règlement.

7. . Il faut aussi se référer aux mesures indiquées dans la Résolution 1640 (2008) relative à l'utilisation par les membres de l'Assemblée de leur double rôle parlementaire – national et européen, établie sur la base du rapport de Lord Tomlinson; le Bureau y était notamment invité «à veiller à ce que l'efficacité de ces mesures soit évaluée périodiquement, afin de s'assurer que ces dernières sont correctement ciblées, en créant une cohésion simultanée entre les membres de l'Assemblée, tout en recherchant un soutien national».

49. Le secrétariat de chaque commission concernée devrait élaborer un rapport annuel sur les suites données par les parlements nationaux et/ou par le Comité des Ministres aux suggestions figurant dans les résolutions et/ou recommandations qui émanent de la commission. Les réponses du Comité des Ministres devraient en outre constituer le premier point à l'ordre du jour des réunions des commissions de l'Assemblée. Lorsque la commission estimera que les suites données à ses propositions par le Comité des Ministres ne sont pas satisfaisantes, elle pourra faire, le cas échéant, un communiqué public sur ce point.

50. Ces dernières années, il est devenu courant que les commissions de l'Assemblée soumettent à la fois un projet de résolution et un projet de recommandation à l'Assemblée pour adoption. Dans le souci de recentrer les activités et les textes de l'Assemblée, il conviendrait que les commissions ne proposent des projets de recommandation que lorsqu'elles sont convaincues qu'une action intergouvernementale du Conseil de l'Europe s'impose. Dans les deux cas, le texte devrait être aussi succinct que possible.

51. Dans ce contexte, l'Assemblée devrait viser à une plus grande synergie entre les différentes instances du Conseil de l'Europe, en profitant pleinement des services du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Les secrétariats des commissions de l'Assemblée sont notamment encouragés à renforcer leur pratique actuelle de consultation des autres services de l'Organisation lors de la préparation d'un rapport.

5.1.3. Rendre les sessions plénières plus intéressantes et animées

52. L'analyse de la participation aux sessions, de la participation aux votes et de la couverture médiatique des sessions plénières sur les dernières années montre que les débats qui donnent lieu à controverses ou qui présentent les enjeux les plus importants sont les plus intéressants et les plus animés, ce qui leur vaut une bonne couverture médiatique. Avoir plus de débats controversés, en phase avec l'actualité ou originaux, plus de débats d'urgence et plus de discussions communs pourrait donc être un moyen de parvenir à cet objectif. Un débat d'urgence ou d'actualité le vendredi matin inciterait davantage de membres de l'Assemblée à être présents ce jour. Néanmoins, il convient d'insister sur le fait que la clé de la visibilité et de la crédibilité est la qualité du contenu des rapports et que la controverse n'est pas une fin en soi. C'est ainsi que les valeurs défendues par l'Assemblée doivent être promues. De plus, augmenter le temps consacré aux questions inciterait aussi plus de membres à participer. A ce propos, il convient de rappeler que les membres ont déjà le droit, en vertu de l'article 34.3[8], d'interrompre un orateur lors d'un débat, avec l'autorisation du Président, s'ils souhaitent lui poser une question sur un point particulier. Il conviendrait également de conseiller aux personnalités invitées de limiter la longueur de leurs allocutions de manière que le plus grand nombre possible de questions puisse être posé et recevoir réponse.

53. Il a été suggéré de définir un ou plusieurs thèmes généraux pour chaque partie de session, ce qui a parfois été fait (notamment en avril 2011 avec la dimension religieuse du dialogue interculturel). Il appartiendrait au Bureau de décider de ces thèmes généraux sur proposition du Président et du Comité des présidents. Le Bureau et les commissions devront alors tenir compte de ces thèmes pour décider des renvois en commission. Cette démarche prévisionnelle aurait aussi l'avantage de permettre d'inviter suffisamment à l'avance des personnalités de premier plan à des parties de session consacrées à un thème donné.

54. L'Assemblée pourrait aussi introduire la pratique d'un «débat libre», qui existe dans plusieurs parlements nationaux. Un créneau déterminé pourrait être réservé au cours de la semaine de plénière (par exemple le lundi ou le vendredi) à un «débat libre» au cours duquel les membres auraient la possibilité de s'exprimer sur le sujet de leur choix, sous réserve que la liste des orateurs soit établie comme d'habitude en conformité avec le critère d'Hondt. Ce serait pour eux l'occasion de se faire mieux connaître, y compris dans leur circonscription nationale.

5.1.4. Regroupement et planification à long terme des réunions de commission

55. 55. Actuellement, les réunions de trois commissions (AS/Pol, AS/Jur et AS/Mon) sont regroupées au cours de semaines données en dehors des parties de session. Il conviendrait d'envisager de regrouper également les réunions d'autres commissions au cours de périodes de l'année fixées un an à l'avance.

8. . A distinguer des interventions pour fait personnel en vertu de l'article 34.7 du Règlement de l'Assemblée.

5.1.5. Réorganisation et développement des instruments de communication de l'Assemblée

56. Internet est devenu un outil puissant dans tous les domaines de la vie, y compris pour l'Assemblée et ses membres. En conséquence, il conviendrait de réorganiser le site web de l'Assemblée et, avant tout, de donner à ses membres des profils personnalisés (comportant notamment des photos, des vidéos, des discours), avec éventuellement un lien vers leurs sites web nationaux.

57. En fonction des ressources disponibles, l'Assemblée devrait prévoir de publier certaines parties de son site web dans des langues autres que l'anglais et le français.

58. L'Assemblée devrait utiliser davantage les sites en ligne et les réseaux sociaux (tels que Facebook et Twitter) pour améliorer sa stratégie de communication.

59. De nouvelles voies, plus démocratiques, devraient être envisagées pour initier des rapports de l'Assemblée. Il pourrait notamment être envisagé:

– d'inviter le public, via le site web, à proposer des sujets pour débat, un mécanisme adapté devant ensuite filtrer ces propositions; ce mécanisme séduisant soulève en effet une question difficile: comment éviter que des groupes bien organisés ne submergent l'Assemblée de propositions allant dans le sens de leurs intérêts?

– d'encourager les initiatives publiques ainsi que la consultation de la société civile et des organisations non gouvernementales (ONG) par l'internet.

5.1.6. Collecte de fonds

60. En fonction de ses propres positions et priorités politiques et afin de pouvoir apporter un soutien ciblé aux actions en cours (non statutaires) ou de lancer de nouvelles initiatives (par exemple la campagne pour combattre la violence sexuelle à l'égard des enfants), l'Assemblée devrait s'efforcer d'exploiter plus activement les sources externes de financement (collecte de fonds auprès des Etats membres et de la Commission européenne), en plus de la possibilité qui lui est donnée, conformément à la procédure prévue à l'article 38.*d* du Statut, de soumettre, lorsque nécessaire, des demandes de financements complémentaires au Comité des Ministres.

5.2. Modification des méthodes de travail et des structures

5.2.1. Organisation des parties de session

61. Beaucoup de membres de l'Assemblée se sentent frustrés de ne pouvoir intervenir au cours des débats les plus intéressants et controversés de l'Assemblée. Il conviendrait de prendre les mesures suivantes afin de dégager plus de temps pour les orateurs:

– ramener le temps de parole des membres inscrits sur la liste des orateurs de cinq à quatre minutes, avec la possibilité pour le Bureau de le réduire à trois minutes quand le grand nombre d'orateurs l'impose;

– prévoir en principe un minimum de deux heures pour les débats, à l'exception des débats d'actualité, qui resteraient limités à une heure et demie[9].

62. L'impact pratique sur l'organisation des parties de session serait le suivant:

– le lundi après-midi, il n'y aurait plus de rapport de commission au programme, à l'exception du rapport d'activité, mais éventuellement un «débat libre» (voir le paragraphe 54 ci-dessus) et l'intervention d'une personnalité (par exemple le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe ou le Président du Comité des Ministres);

– le mardi, le mercredi et le jeudi, il y aurait au maximum un débat le matin et deux l'après-midi;

– le vendredi matin, il y aurait au maximum deux débats[10];

9. . Une mesure que l'on devrait examiner serait de permettre au rapporteur principal, lors de la présentation d'ouverture, de la faire depuis le podium et non depuis le premier rang des rapporteurs.

10. . Le projet d'ordre du jour proposé par le Bureau pour le vendredi pourrait inclure un débat d'urgence ou d'actualité.

– les réunions de commissions dans les après-midi des mardi, mercredi et jeudi dureraient plus longtemps et auraient lieu de 14 h à 15 h 30, de manière que les commissions aient plus de temps pour examiner les amendements et traiter leur ordre du jour;

– les séances de l'après-midi du mardi, du mercredi et du jeudi se tiendraient en conséquence de 15 h 30 à 19 h 30, ou 20 h au plus tard[11];

– en principe, aucune liste d'orateurs ne serait coupée, et une répartition géographique et politique équitable serait assurée.

63. Il conviendrait d'inviter davantage de ministres spécialisés (c'est-à-dire autres que les ministres des Affaires étrangères), en particulier du pays exerçant la présidence du Comité des Ministres, lors des débats en plénière.

64. On pourrait aussi envisager, après le débat en commission, et avant le débat proprement dit à l'hémicycle, l'organisation d'une table ronde avec des invités de haut niveau, qu'ils soient physiquement présents ou grâce à la visioconférence sur écran géant, cette faculté permettant d'avoir la participation de plusieurs personnalités de premier plan.

5.2.2. Suppléants

65. La participation aux réunions de l'Assemblée est entravée par le refus d'un nombre croissant de parlements nationaux de financer le déplacement de suppléants dans leurs délégations. Plus généralement, se pose la question de la réforme du statut des suppléants. Dans un grand nombre de délégations nationales, les suppléants représentent l'opposition ou des minorités nationales dans le parlement. Ce sujet a été abordé avec la plus grande ouverture pendant le processus de consultation sur ce rapport et il en résulte que tout changement nécessiterait une discussion plus approfondie sur la participation des membres de l'Assemblée. Si on souhaitait une plus grande flexibilité, on pourrait préciser que les représentants pourraient être remplacés par des suppléants non seulement pour une séance entière (matin ou après-midi) mais aussi pour un débat. En outre, l'obligation faite actuellement par l'article 47.7 du Règlement aux présidents et vice-présidents de commission d'en être membres titulaires et non remplaçants devrait être supprimée.

5.2.3. Commission permanente

66. La Commission permanente a actuellement pour fonctions principales d'adopter des textes au nom de l'Assemblée et de tenir des échanges de vues politiques avec le Président du Comité des Ministres au début de sa présidence. Il y a des critiques concernant l'intérêt, le format et l'organisation de telles réunions. Les membres de l'Assemblée sont donc invités à formuler des propositions afin de rendre ces réunions plus vivantes et pertinentes, tout en préservant la représentativité de la Commission permanente qui comprend toutes les délégations nationales. Certaines des propositions qui devraient être examinées dans ce contexte sont l'organisation d'une «mini-session» (en dehors de Strasbourg, impliquant le Bureau, la Commission permanente et deux commissions) sur deux jours et/ou plus de réunions qui se tiendraient à Paris (en tenant compte de l'aspect budgétaire de telles réunions tant pour le parlement hôte que pour le budget de l'Assemblée). Une autre idée est que, comme les sessions plénières, les réunions de la Commission permanente aient un thème directeur et des personnalités éminentes devraient être invitées en rapport avec ce thème. Une proposition en ce sens devrait être faite six mois avant la réunion, en coopération avec le pays accueillant la Commission permanente. La solution la plus audacieuse, mais aussi probablement la plus intéressante, serait de supprimer la Commission permanente et de la remplacer par une mini-session de trois jours à Strasbourg. Néanmoins, vu l'augmentation des coûts que cela impliquerait, il n'est pas certain que cela soit compatible avec les restrictions actuelles du budget de l'Assemblée.

5.2.4. Sous-commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme

67. Lorsque la sous-commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme fait sa recommandation aux membres de l'Assemblée sur le candidat le mieux qualifié, il serait utile pour les membres de l'Assemblée de disposer des raisons positives pour lesquelles un candidat particulier a été recommandé, sans pour autant donner les raisons négatives pour lesquelles les autres candidats n'ont pas été recommandés puisque cela pourrait entacher la réputation de ces candidats.

---

11. . Il faut rappeler dans ce contexte qu'aucun événement, en particulier des réceptions, ne doit avoir lieu pendant qu'une séance de l'Assemblée est en cours.

5.2.5. Structure des commissions

68. La motivation sous-tendant le processus actuel de réforme de l'Assemblée est de recentrer ses activités. Il est donc logique que la structure de ses commissions soit modifiée. Cela permettrait en outre de renforcer les secrétariats des commissions restantes et de faciliter le suivi des travaux de ces commissions par leurs membres.

69. Plusieurs possibilités ont été envisagées. Celles qui ont un soutien majoritaire sont les suivantes:

– fusion de la commission des questions économiques et du développement (AS/Ec), de la commission des questions sociales, de la santé et de la famille (AS/Soc) et de la commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales (AS/Ena) en une commission de la cohésion sociale, de la santé et du développement durable (AS/CSD); dans ce cas, les questions budgétaires et financières de AS/Ec seraient transférées à la commission du Règlement, des immunités et des questions institutionnelles (AS/Pro)[12] et la préparation des rapports sur les activités de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) seraient transférées à la commission des questions politiques[13];

– transformation de la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes (AS/Ega) en commission sur l'égalité et la non-discrimination (AS/Ega); cette commission engloberait alors aussi les questions liées à la discrimination dans tous les domaines[14];

– transfert des questions de population de la commission des migrations, des réfugiés et de la population (AS/Mig) à la nouvelle commission AS/CSD et, en conséquence, modification du titre et du mandat de AS/Mig[15].

70. Il y aurait donc, au total, les huit commissions permanentes suivantes:

– Commission des questions politiques (AS/Pol)

– Commissions des questions juridiques et des droits de l'homme (AS/Jur)

– Commission de la cohésion sociale, de la santé et du développement durable (AS/CSD)

– Commission des migrations et des réfugiés (AS/Mig)

– Commission de la culture, de la science et de l'éducation (AS/Cult)

– Commission sur l'égalité et la non-discrimination (AS/Ega)

– Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) (AS/Mon)

– Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles (AS/Pro).

Les mandats de ces commissions seront revus en conséquence dans un rapport ultérieur sous la responsabilité de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles.

71. Dans le système actuel de 10 commissions, chaque membre de l'Assemblée a la possibilité d'être un membre titulaire d'au moins une commission. Avec la réduction proposée du nombre de commissions, et à moins que le nombre de sièges au sein des commissions soit augmenté (ce qui ne semble pas avoir de soutien), cette possibilité n'existera plus. Par contre, si les sièges de remplaçants en commission sont aussi pris en compte dans ce contexte, chaque membre de l'Assemblée continuera à avoir le droit de siéger dans au moins une commission. En outre, il est proposé de limiter l'appartenance de chaque membre de l'Assemblée à deux commissions en tant que membre titulaire.

5.2.6. Composition des commissions

72. Les membres de la commission de suivi, de la commission du Règlement et de la sous-commission pour l'élection des juges (de l'AS/Jur) continueraient à être nommés par les groupes politiques en vertu du système d'Hondt. Néanmoins, afin de prendre en compte les nouvelles responsabilités de la commission du

12. . Voir le paragraphe 4 de l'actuel mandat de AS/Ec.
13. . Voir le paragraphe 3 de l'actuel mandat de AS/Ec.
14. . Voir les paragraphes 2.iii et iv de l'actuel mandat de AS/Jur.
15. . Voir le paragraphe 2.ii de l'actuel mandat de AS/Mig.

Règlement, les présidents des cinq groupes politiques de l'Assemblée et des cinq plus grandes délégations nationales (France, Allemagne, Italie, Fédération de Russie, Royaume-Uni) devraient être nommés en tant que membres *ex officio*.

6. Prochaines étapes

73. La réforme de l'Assemblée est un projet ambitieux. Elle implique aussi une remise en cause des méthodes de travail, des structures et des schémas de pensée établis. Il est donc essentiel que les membres de l'Assemblée aient, dans toute la mesure du possible, le sentiment que les propositions de réforme sont les leurs. C'est pourquoi la commission ad hoc a consulté tous les membres de l'Assemblée, les groupes politiques, les commissions et les délégations nationales dans un processus de consultation qui a duré plusieurs mois et qui semble avoir été très apprécié par tous. La commission ad hoc souhaite remercier tous ceux qui ont contribué à ce processus en faisant des propositions utiles. Une fois que la réforme aura été décidée par un vote démocratique de l'Assemblée, ce ne sera pas la fin du processus. Il incombera aux principaux acteurs de l'Assemblée de mettre en œuvre ces changements dans le même esprit que celui dans lequel ils ont été convenus, c'est-à-dire dans le but de renforcer les objectifs de l'Assemblée pour le bien commun de tous les citoyens de l'Europe.

74. Lorsque l'Assemblée aura voté les changements proposés, il y aura par la suite un rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles qui formalisera les modifications au Règlement qui découlent de la réforme, y compris les mesures transitoires et les questions liées à l'interprétation du Règlement telles que les mandats permanents des commissions et les délais de préparation des rapports. Cela devrait permettre à l'ensemble des mesures de réforme d'entrer en vigueur à l'ouverture de la session de 2012 de l'Assemblée, le 23 janvier 2012.

Annexe

Composition de la commission ad hoc de l’Assemblée

Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)

M. Mignon (France), Président

Mme Bemelmans-Videc (Pays-Bas)

M. Pourgourides (Chypre)

Groupe socialiste (SOC)

M. Gross (Suisse)

Mme Hurskainen (Finlande)

M. von Sydow (Suède)

Alliance des démocrates et des libéraux pour l’Europe (ADLE)

M. Holovaty (Ukraine)

M. Marquet (Monaco)

Groupe démocrate européen (GDE)

Mme Liovochkina (Ukraine)

M. Walter (Royaume Uni)

Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)

M. Laakso (Finlande)

Ex officio

M. Çavuşoğlu, Président de l’Assemblée

Secrétariat:

M. Sawicki, Secrétaire général de l’Assemblée

M. Schade, directeur des services généraux