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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 13986
16 février 2016

Modifications du Règlement de l'Assemblée

Rapport[1]
Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles
Rapporteur: M. Jordi XUCLÀ, Espagne, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Résumé

Certaines dispositions du Règlement de l'Assemblée nécessitent d'être clarifiées, complétées ou revues pour mieux correspondre à la pratique parlementaire. En conséquence, le présent rapport présente des propositions relatives, notamment:

– au statut des présidents des groupes politiques;

– au statut du Président de l'Assemblée sortant;

– à la procédure d'examen des amendements en séance plénière;

– à la suppléance des présidents de commission qui sont membres de droit de certaines commissions;

– aux bureaux des commissions.

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 4064 du 3 octobre 2014.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Exposé des motifs, par M. Xuclà, rapporteur 5
1. Introduction 5
2. Modifications éventuelles du Règlement relatives à la composition et au mode de fonctionnement de la commission de suivi, suite à l'adoption de la Résolution 2018 (2014) 5
2.1. Rappel des modifications apportées en 2014 à la procédure de suivi 5
2.2. Examen des propositions de modification de la composition de la commission de suivi 6
3. Autres propositions de modification du Règlement 8
3.1. Revalorisation du statut du Président de l'Assemblée parlementaire sortant 8
3.2. Augmentation de la durée du mandat des présidents à trois ans 10
3.3. Suppléance des présidents de commission qui sont membres de droit de certaines commissions 11
3.4. Bureaux des commissions 11
3.5. Procédure d'examen des amendements en séance plénière 12
3.6. Participation des secrétaires de groupes politiques aux réunions des commissions 13
4. Conclusion 13

A. Projet de résolution[2]

1. Considérant que ses actions et ses décisions doivent reposer sur des procédures et des règles parlementaires claires, cohérentes et effectives, l'Assemblée parlementaire entend poursuivre sa démarche d'actualisation de son Règlement. Elle rappelle qu'elle a régulièrement procédé ces dernières années à la modification de son Règlement, afin de prendre en compte l'évolution de la pratique parlementaire, de clarifier les règles ou procédures lorsque leur application ou leur interprétation soulève des difficultés, ou répondre aux problèmes spécifiques rencontrés. Dans ce cadre, elle entend tenir compte des propositions formulées par ses membres, les délégations nationales, les groupes politiques et les commissions, et procéder aux ajustements nécessaires de son Règlement.

2. En conséquence, au vu des considérations qui précèdent, l'Assemblée décide de modifier son Règlement comme suit:

2.1. s'agissant du statut des présidents des groupes politiques:

2.1.1. remplacer l'article 19.5 par l'article suivant: «Les présidents des groupes politiques sont membres de droit de la commission des questions politiques et de la démocratie, de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) et de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles. L'article 44.6 ne leur est pas applicable»;

2.1.2. modifier en conséquence l'article 44.1 s'agissant du nombre de sièges à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, ainsi que les textes pararéglementaires sur les mandats des commissions;

2.2. s'agissant du statut du Président de l'Assemblée sortant:

2.2.1. remplacer l'article 20.3 par l'article suivant: «Pour autant qu'il n'a pas cessé d'être représentant ou suppléant à l'Assemblée, le Président sortant est membre de droit de la commission des questions politiques et de la démocratie, de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) et de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, mais il ne peut participer aux votes. L'article 44.6 ne lui est pas applicable»;

2.2.2. modifier en conséquence les articles 44.1, 44.3 et 49.3 s'agissant du nombre de sièges à la commission de suivi et à la commission du Règlement, ainsi que les textes pararéglementaires sur les mandats des commissions;

2.3. s'agissant de la procédure d'examen des amendements en séance plénière:

2.3.1. remplacer l'article 34.9 par l'article suivant: «Lorsqu'un amendement ou un sous-amendement est appelé, peuvent seuls être entendus un des signataires, ou s'ils s'en abstiennent tout autre membre de l'Assemblée, pour le soutenir, un orateur s'exprimant contre, et le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond pour exprimer l'avis de la commission[note de bas de page]. Il n'est pas procédé à l'examen d'un amendement ou d'un sous-amendement qui n'a pas été soutenu. Tout amendement ou sous-amendement retiré par ses signataires peut être soutenu par un autre membre de l'Assemblée. Un rapporteur ne peut être signataire ni soutenir aucun amendement ou sous-amendement au projet de texte présenté par la commission au nom de laquelle il rapporte, sauf un amendement ou sous-amendement déposé au nom de la commission [note de bas de page: La position de la commission doit uniquement être exprimée par «pour/en faveur» ou «contre»; le cas échéant l'Assemblée est informée que «la commission n'a pas pris position»]»;

2.3.2. dans les textes pararéglementaires, Dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée, supprimer le paragraphe 3 de l'«Organisation des débats»;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 28 janvier 2016.

2.4. s'agissant de la suppléance des présidents de commission qui sont membres de droit de certaines commissions, à l'article 44.1:

2.4.1. modifier la note de bas de page au point 7 relatif à la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) comme suit: «(...) S'y ajoutent les présidents de la commission des questions politiques et de la démocratie et de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, membres de droit, ou, en leur absence, un vice-président. (…)»;

2.4.2. modifier la note de bas de page au point 9 relatif à la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme comme suit: «S'y ajoutent les présidents de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, membres de droit, ou en leur absence, un vice-président»;

2.5. s'agissant des bureaux des commissions, remplacer l'article 46.7 par le paragraphe suivant: «Le président et les vice-présidents d'une commission restent en fonctions jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante de l'Assemblée. Ils peuvent être réélus pour un autre mandat, consécutif ou non au premier. Le président ou le vice-président d'une commission élu au cours d'une session pour un mandat incomplet peut être réélu pour deux nouveaux mandats. L'ancien président d'une commission peut être candidat aux fonctions de président ou de vice-président de cette commission à l'expiration d'un délai de quatre ans, pour deux nouveaux mandats, consécutifs ou non. Le président sortant d'une commission peut être candidat aux fonctions de président ou de vice-président dans une autre commission à l'expiration d'un délai de deux ans»;

2.6. s'agissant de la participation des secrétaires de groupes politiques aux réunions des commissions, modifier l'article 48.8 du Règlement comme suit: «Les secrétaires des délégations nationales et les secrétaires des groupes politiques peuvent assister aux réunions des commissions de l'Assemblée, à l'exception de celles de la commission de suivi et de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme».

3. L'Assemblée décide que les modifications du Règlement figurant dans la présente résolution entreront en vigueur dès leur adoption.

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

1. Introduction

1. L'origine du présent rapport repose sur la demande faite par le Bureau de l'Assemblée à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, le 3 octobre 2014, d'examiner les suites qu'il convenait de donner, sur le plan réglementaire, à la Résolution 2018 (2014) sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée, par laquelle l'Assemblée amendait la Résolution 1115 (1997) modifiée, s'agissant du fonctionnement de la commission de suivi, de sa composition et de la procédure de suivi. Plus spécifiquement, la commission du Règlement a été chargée de la question de «la modification du Règlement afin d'impliquer les membres n'appartenant pas à un groupe politique et les membres des délégations de partenaires pour la démocratie dans le travail de la commission de suivi».

2. Par ailleurs, suivant une pratique bien établie, la commission se tient prête à examiner les propositions de modification du Règlement qui lui sont adressées, s'agissant de procédures qui nécessitent d'évoluer ou d'être adaptées à la pratique parlementaire, ou de règles qui doivent être clarifiées. Le rapporteur tient toutefois à rappeler que le dernier rapport de la commission ayant conduit à des modifications du Règlement de l'Assemblée a été débattu par l'Assemblée en juin 2014[3], et qu'il concluait un long processus de consultation des membres de l'Assemblée, des délégations nationales, des groupes politiques et des commissions. En conséquence, il n'est pas apparu nécessaire de procéder à un tel exercice dans le cadre du présent rapport, et l'examen des éventuelles modifications du Règlement s'est limité aux questions soulevées dans le cadre des réunions du Bureau et du Comité des présidents, et des propositions de résolution qui lui ont été renvoyées.

2. Modifications éventuelles du Règlement relatives à la composition et au mode de fonctionnement de la commission de suivi, suite à l'adoption de la Résolution 2018 (2014)

2.1. Rappel des modifications apportées en 2014 à la procédure de suivi

3. Dans le cadre de son rapport d'activité annuel de 2014[4], la commission de suivi a mené une réflexion approfondie sur l'efficacité de la procédure de suivi et les moyens de renforcer l'impact de cette procédure à l'égard de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. La Résolution 2018 (2014) intègre les recommandations concrètes formulées par la commission de suivi et sa sous-commission ad hoc sur le fonctionnement de la procédure de suivi parlementaire, à savoir:

– l'instauration d'un examen périodique pays par pays du respect des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe des 33 pays ne faisant pas l'objet d'une procédure de suivi au sens strict ni engagés dans un dialogue postsuivi;

– l'instauration d'un suivi thématique transnational, en coopération avec les commissions de l'Assemblée;

– la désignation de deux corapporteurs pour chaque Etat membre engagé dans un dialogue postsuivi, selon les mêmes critères que ceux établis pour la désignation des corapporteurs chargés de la procédure de suivi au sens strict d'un Etat membre;

– l'amélioration de la représentation géographique des membres et la limitation à quatre du nombre de membres issus d'une même délégation nationale d'un Etat qui n'est pas soumis à une procédure de suivi ni engagé dans un dialogue postsuivi;

– pour le dialogue postsuivi, l'élaboration d'un calendrier clairement défini avec des échéances précises pour l'exécution des engagements restants, conditionnant la clôture du dialogue postsuivi ou au contraire le retour à une procédure de suivi complète.

---

3. Voir le rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles sur l'évaluation de la mise en œuvre de la réforme de l'Assemblée parlementaire, Doc. 13528 (rapporteure: Mme Liliana Palihovici, République de Moldova, PPE/DC), et la Résolution 2002 (2014).

4. Voir le rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (octobre 2013-septembre 2014), Doc. 13595 (rapporteur: M. Stefan Schennach, Autriche, SOC).

4. Ces recommandations se sont traduites dans la Résolution 2018 (2014) par des modifications apportées à la Résolution 1115 (1997) (modifiée), qui définit la procédure de suivi, ainsi qu'au mandat de la commission de suivi. Cependant, il s'agit de textes de nature pararéglementaires, et les recommandations n'ont donné lieu à aucun amendement au Règlement proprement dit[5].

2.2. Examen des propositions de modification de la composition de la commission de suivi

5. Dans la Résolution 2018 (2014), l'Assemblée «invite le Bureau à étudier la possibilité d'associer aux travaux de la commission de suivi les membres n'appartenant à aucun groupe politique et les pays engagés dans le partenariat pour la démocratie». Le Bureau a, en conséquence, chargé la commission du Règlement «d'examiner la modification du Règlement afin d'impliquer les membres n'appartenant pas à un groupe politique et les membres des délégations de partenaires pour la démocratie dans le travail de la commission de suivi».

2.2.1. Participation des membres n'appartenant à aucun groupe politique

6. Rappelons que les membres de six des neuf commissions de l'Assemblée sont désignés par les délégations nationales et que les membres de la commission de suivi, de la commission du Règlement et de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme le sont par le Bureau de l'Assemblée sur la base des candidatures proposées par les groupes politiques, selon le système d'Hondt. A l'heure actuelle, seule la commission du Règlement comporte au nombre de ses 37 membres deux membres non-inscrits (article 44.3.*b* du Règlement).

7. L'Assemblée comptait, à l'issue de la quatrième partie de session 2015, 52 membres qui n'appartiennent à aucun des cinq groupes politiques[6]. Il pourrait donc paraître équitable, de premier abord, de permettre une représentation minimale de parlementaires non-inscrits au sein de la commission de suivi.

8. La commission du Règlement a examiné, lors de ses réunions du 26 mars et du 29 septembre 2015, la proposition de permettre au Bureau de nommer à la commission de suivi des membres qui n'appartiennent à aucun groupe politique. Dans leur grande majorité, les membres de la commission s'y sont déclarés défavorables ; plusieurs membres ont mis en cause l'absence de représentativité des membres non-inscrits, dont les affiliations politiques sont très hétérogènes, exprimant des idéologies opposées, et qui ne partagent aucune opinion ou cause commune. A défaut d'affiliation à l'un des cinq groupes politiques, ils ne représentent qu'eux-mêmes; tout au plus pourraient-ils soutenir un positionnement national.

9. De plus, il convient de relever que, si l'Assemblée acceptait une représentation minimale de parlementaires non-inscrits au sein de la commission de suivi, en sus de la commission du Règlement, ceux-ci pourraient revendiquer également leur représentation à la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme.

10. Enfin, s'il était envisagé de modifier le Règlement sur cette question, la détermination du nombre de non-inscrits qui pourraient être désignés à la commission de suivi n'est pas sans poser problème: bien que l'équité ne doive pas conduire à rechercher une stricte proportionnalité de la représentation, compte tenu du fait que le plus petit groupe à l'Assemblée est représenté par cinq membres à la commission de suivi, il ne paraîtrait guère admissible d'y nommer moins de quatre membres non-inscrits.

---

5. Ainsi, la Résolution 2018 (2014) invite les groupes politiques «à veiller à ce que les membres d'une même délégation nationale d'un pays qui n'est pas soumis à une procédure de suivi ni engagé dans un dialogue postsuivi ne soient pas plus de quatre à siéger à la commission de suivi» (paragraphe 20.1 de la Résolution 2018 (2014), intégré au paragraphe 8 de la Résolution 1115 (1997) (modifiée)). Le rapporteur s'est interrogé sur la nécessité de traduire cette décision dans le Règlement et de compléter l'article 44.3.*c* du Règlement qui, pour l'heure, dispose simplement qu'«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 postsuivi siégeant à la commission de suivi». Le rapporteur a considéré que, s'agissant d'une disposition incitative à l'adresse des groupes politiques, il n'y avait pas lieu à ce stade de la rendre contraignante, d'autant plus que l'idée ne fait pas consensus ni à la commission de suivi ni à la commission du Règlement. On relèvera également que seulement deux délégations sont concernées: au cours des sept dernières années, il est ponctuellement arrivé que plus de quatre membres appartenant aux délégations britannique et allemande siègent à la commission de suivi; ainsi, au 1er décembre 2015, il y avait 5 membres allemands et 6 britanniques; au 1er février 2015, seule la délégation britannique comportait plus de 4 membres, en l'espèce 8 membres.

6. Ils étaient 65 au 30 janvier 2015. Au 30 octobre 2015, le Groupe du Parti populaire européen comptait 202 membres, le Groupe socialiste 197, l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe 73, le Groupe des conservateurs européens 68, et le Groupe pour la gauche unitaire européenne 38. On relèvera également que si leur nombre actuel est important, en revanche, avant 2013, les «non-inscrits» regroupaient rarement plus d'une vingtaine de membres.

– Proposition

11. Compte tenu des réserves sérieuses exprimées par la majorité des membres de la commission, le rapporteur considère qu'il n'y a pas lieu de formuler de proposition de modification du Règlement s'agissant de permettre une représentation au sein de la commission de suivi de membres non-inscrits.

2.2.2. Participation des membres des délégations de partenaires pour la démocratie

12. La question de savoir si et de quelle manière les pays engagés dans le partenariat pour la démocratie pouvaient être associés aux travaux de la commission de suivi a fait l'objet d'une discussion au sein de la sous-commission ad hoc sur le fonctionnement de la procédure de suivi parlementaire (de la commission de suivi), sans que celle-ci parvienne à une conclusion définitive. Précisons également que l'idée examinée par la sous-commission consistait à associer aux travaux les pays engagés dans le partenariat pour la démocratie afin qu'ils «fassent également l'objet d'un suivi selon des modalités à définir». Le rapporteur de la commission de suivi relève dans le rapport précité que «les modalités d'une telle participation n'étant pas claires, elles mériteraient que la commission y réfléchisse davantage».

13. Aux termes du Règlement de l'Assemblée, les membres des délégations de partenaires pour la démocratie ne peuvent participer, ni même assister, aux réunions de la commission de suivi:

> *Article 48.6: «Les réunions du Comité Mixte, de la commission de suivi, de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, et de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme ne sont pas ouvertes aux membres des délégations d'invités spéciaux, d'observateurs et de partenaires pour la démocratie.*[7]*»*

14. On rappellera que la commission du Règlement avait eu l'occasion de débattre de manière approfondie du statut de partenaire pour la démocratie lorsqu'elle avait été chargée, en 2009, d'en déterminer les contours et de fixer notamment les droits et les obligations des parlements concernés (voir notamment les articles 62.5 et 62.6 du Règlement). L'Assemblée avait ainsi clairement indiqué alors que, si la contribution des délégations d'Etats non membres aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions méritait d'être valorisée, elle considérait en revanche «dans une logique de bonne gouvernance, que les membres de délégations d'Etats non membres ne peuvent jouir de droits identiques à ceux dont bénéficient les membres de l'Assemblée dans le plein exercice de leurs prérogatives et attributions parlementaires. Cela s'applique notamment aux procédures liées aux obligations et responsabilités des membres ou de leurs délégations nationales»[8].

15. Rappelons par ailleurs que la mise en œuvre des engagements pris par les partenaires pour la démocratie lors de leur demande d'octroi du statut fait l'objet d'une évaluation, dans le cadre de rapports périodiques de la commission des questions politiques et de la démocratie (avec avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, article 62.7 du Règlement). C'est la raison pour laquelle les membres des délégations de partenaires pour la démocratie participent activement et régulièrement aux réunions de ces commissions, qui sont mutuellement profitables.

16. Enfin, on observera que les positions exprimées par les membres de la commission à l'occasion des réunions du 26 mars et du 29 septembre 2015 n'ont pas permis de dégager un consensus en faveur de la proposition de permettre la participation de membres des délégations de partenaires pour la démocratie aux réunions de la commission de suivi.

---

7. La participation des membres des délégations d'Etats non membres aux réunions des autres commissions est, quant à elle, encadrée dans les conditions prévues au Règlement (articles 62.6 et 48.5): «Les membres des délégations d'invités spéciaux, d'observateurs et de partenaires pour la démocratie désignés auprès d'une commission peuvent participer aux réunions de celle-ci, et prendre la parole à l'invitation du président de la commission; ils n'ont pas le droit de vote. Toutefois, une commission peut décider à l'avance qu'une de ses réunions ou une partie de réunion ne sera pas ouverte aux membres de ces délégations.»

8. Voir la Résolution 1699 (2009) et le rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles sur «Les incidences procédurales de la Résolution 1600 (2008) de l'Assemblée parlementaire sur le Conseil de l'Europe et ses Etats observateurs – situation actuelle et perspectives et des textes apparentés de l'Assemblée», Doc. 12072 (rapporteur: M. Erol Aslan Cebeci, Turquie, PPE/DC).

– Proposition

17. En l'absence d'une position clairement positive de la commission de suivi elle-même sur la question (et d'une réflexion plus avancée sur la mise sur pied d'une «procédure de suivi» de leurs obligations et engagements à leur égard autre que celle existante) et compte tenu de l'absence de consensus sur la question au sein de la commission du Règlement, le rapporteur considère qu'il est prématuré de vouloir modifier le Règlement afin de permettre la participation de membres des délégations de partenaires pour la démocratie aux réunions de la commission de suivi.

2.2.3. Confidentialité des travaux de la commission de suivi

18. Enfin, le rapport de la sous-commission ad hoc sur le fonctionnement de la procédure de suivi parlementaire mentionne une autre question, secondaire, qui mérite néanmoins d'être clarifiée dans le Règlement. La sous-commission a, en effet, jugé qu'il conviendrait d'introduire dans le Règlement la possibilité pour la commission de suivi de lever la clause de confidentialité pour une manifestation particulière, comme une audition conjointe avec une autre commission par exemple.

19. L'article 48.3 dispose que «(…) La commission de suivi et la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme se réunissent à huis clos». Il pourrait donc être amendé, de sorte à inclure une possibilité de déroger à la règle.

– Proposition

20. Compte tenu des positions fortement nuancées exprimées par une majorité de membres de la commission sur cette question, voire hostiles à tout changement de la règle, le rapporteur propose de ne pas amender l'article 48.3 du Règlement.

3. Autres propositions de modification du Règlement

21. Dans le cadre du présent rapport, il appartient également à la commission d'examiner toute proposition relative à une modification des dispositions réglementaires actuelles qui lui aurait été adressée, soit par le Bureau de l'Assemblée ou le Comité des présidents, soit par des membres de l'Assemblée par la voie de propositions de résolution, s'agissant en particulier de règles et de procédures qui nécessitent une clarification, qui doivent évoluer ou être adaptées à la pratique parlementaire.

3.1. Revalorisation du statut du Président de l'Assemblée parlementaire sortant

22. Le 9 mars 2015, la proposition de résolution déposée par M. Pedro Agramunt et d'autres membres de l'Assemblée (Doc. 13686) sur le statut des anciens Présidents de l'Assemblée parlementaire a été renvoyée à la commission du Règlement «pour prise en compte dans le prochain rapport sur la modification du Règlement». Cette proposition vise à modifier l'article 20.3 du Règlement, de sorte que le Président de l'Assemblée sortant soit membre de droit, non plus seulement de la commission des questions politiques et de la démocratie, mais également de la commission de suivi et de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, pour autant qu'il n'a pas cessé d'être membre de l'Assemblée.

23. A l'heure actuelle, le Président sortant de l'Assemblée est membre de droit d'une seule commission de l'Assemblée: la commission des questions politiques et de la démocratie. Ce statut ad hoc avait été introduit dans le Règlement en 2002 par la Résolution 1284 (2002)[9]. En 2012, l'Assemblée avait octroyé aux présidents des groupes politiques le statut de membres de droit de la commission des questions politiques et de la démocratie et de la commission de suivi, en sus de la commission du Règlement[10]. En 2014, le statut de Président de l'Assemblée sortant avait été aligné sur celui des présidents des groupes politiques s'agissant des droits dont il dispose à la commission des questions politiques et de la démocratie[11].

---

9. Il est utile de rappeler que la décision de l'Assemblée en 2002 revêtait le caractère d'une mesure de circonstance au profit du président sortant d'alors. Les présidents sortants de l'Assemblée, entre 2004 et 2013, ont tous siégé à la commission des questions politiques – lorsqu'ils étaient encore membres de l'Assemblée – en tant que représentants de leur délégation nationale.

10. Voir la Résolution 1911 (2012) et le rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles sur le statut des présidents des groupes politiques en commissions, Doc. 13058 (rapporteur: M. Arcadio Díaz Tejera, Espagne, SOC).

24. La commission du Règlement doit donc examiner l'opportunité de revaloriser le statut du Président sortant de l'Assemblée. A cet égard, il convient de prendre en considération les éléments suivants:

– l'octroi au Président sortant de l'Assemblée d'un statut de membre de droit dans un certain nombre de commissions de l'Assemblée repose sur l'argument suivant: l'expérience politique du Président sortant dont l'Assemblée pourrait tirer profit par sa participation aux travaux des commissions concernées, dans la mesure où ceux-ci touchent à des «domaines où un ancien Président de l'Assemblée a été amené à jouer un rôle éminent et où son expérience peut être utile» (ainsi que la proposition de résolution susmentionnée le justifie)[12];

– la référence à la valorisation de l'expérience du Président acquise au cours de son mandat pourrait justifier sa participation à tout organe de l'Assemblée sur une base ad hoc: à terme, la commission du Règlement pourrait être amenée à examiner des propositions visant à octroyer au Président sortant un siège de membre au Comité des présidents, au Bureau de l'Assemblée, et dans toutes les commissions de l'Assemblée. C'est la raison pour laquelle la réflexion sur cette question doit être rigoureuse, et le cadre d'action du Président sortant soigneusement délimité;

– aucun membre de l'Assemblée ne peut être membre titulaire dans plus de deux commissions (à l'exception des trois commissions dont les membres sont désignés par les groupes politiques) – article 44.6 du Règlement;

– l'octroi au Président sortant de l'Assemblée d'un statut de membre de droit dans plusieurs commissions revient à attribuer à la délégation nationale dont il est issu un siège supplémentaire dans ces commissions, et conduit donc à un déséquilibre dans la représentation des délégations.

25. Lors des échanges de vues en commission, certains membres de la commission du Règlement se sont déclarés franchement hostiles à la proposition. Toutefois, une majorité de membres semblent privilégier la recherche d'un compromis, reconnaissant l'intérêt pour la commission des questions politiques et de la démocratie et la commission de suivi de bénéficier de la réflexion éclairée du Président sortant de l'Assemblée sur les questions de politique internationale ou relatives à la situation dans les Etats membres.

– Proposition

26. Si la commission du Règlement se prononce en faveur d'une nouvelle revalorisation du statut du Président sortant, il lui appartient, en premier lieu, de déterminer de quelles commissions il serait membre de droit. Le rapporteur propose, ainsi que le mentionne la proposition de résolution, de retenir la commission des questions politiques et de la démocratie, la commission de suivi et la commission du Règlement. La commission devra également déterminer si l'article 44.6 du Règlement, qui stipule qu'aucun membre de l'Assemblée ne peut être titulaire dans plus de deux commissions (à l'exception des commissions dont les membres sont désignés par les groupes politiques), doit ou non s'appliquer, étant rappelé que cette disposition n'est pas applicable aux présidents des groupes politiques, membres de droit de la commission des questions politiques et de la démocratie, de la commission de suivi et de la commission du Règlement (article 19.5).

27. La commission pourrait également se demander s'il convient de réexaminer la question des droits dont le Président sortant dispose dans ces commissions. Rappelons que, à l'heure actuelle, en tant que membre de droit de la commission des questions politiques et de la démocratie, le Président sortant bénéficie des mêmes droits que les autres membres, y compris celui d'être président ou vice-président de la commission ou de ses sous-commissions et d'être désigné rapporteur.

28. La formulation exacte des modifications à apporter au Règlement dépend donc des réponses qui seront données à ces questions. En toute hypothèse, il y aura lieu de modifier plusieurs dispositions du Règlement de l'Assemblée:

– l'article 20.3 du Règlement pourrait être libellé comme suit: «Pour autant qu'il n'a pas cessé d'être représentant ou suppléant à l'Assemblée, le Président sortant est membre de droit de la commission des questions politiques et de la démocratie, de la commission pour le respect des obligations et

---

11. Voir la Résolution 2002 (2014) et le rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles sur l'évaluation de la mise en œuvre de la réforme de l'Assemblée parlementaire, Doc. 13528, précités. Auparavant, le président de l'Assemblée sortant ne pouvait, à la commission des questions politiques, ni participer aux votes, ni être nommé rapporteur, ni être élu au bureau de la commission ou de ses sous-commissions.

12. On relèvera qu'il n'existe aucune disposition similaire dans les autres assemblées interparlementaires octroyant au président sortant un statut particulier et dérogatoire.

engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) et de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, mais il ne peut participer aux votes. L'article 44.6 ne lui est pas applicable[13]»[14];

– dès lors que le président sortant est membre de droit de certaines commissions, et bénéficie des mêmes droits que les autres membres, les articles 44.1, 44.3 et 49.3 devront être modifiés, s'agissant du nombre de sièges à la commission de suivi et à la commission du Règlement, ainsi que les textes pararéglementaires sur les mandats des commissions.

3.2. Augmentation de la durée du mandat des présidents à trois ans

29. Dans le cadre du présent rapport, la commission doit également examiner la proposition de résolution déposée par M. Axel E. Fischer et d'autres membres de l'Assemblée sur la durée du mandat du Président de l'Assemblée (Doc. 13858). Ceux-ci proposent de la modifier et de revenir à une durée de mandat de trois années, tant pour le Président de l'Assemblée (article 15.5 du Règlement) «pour lui permettre, tant vis-à-vis de l'extérieur que du secrétariat permanent de l'Assemblée, d'accomplir pleinement sa mission politique», que pour les présidents de commission (article 46.7) et de sous-commission (article 49.7).

30. On relèvera que la question avait été longuement débattue à plusieurs reprises ces dernières années, en 2007[15] et dernièrement, en 2013[16].

31. A chaque fois que l'Assemblée a examiné la question de la durée du mandat des présidents de commission, elle s'est toujours attachée à rechercher un équilibre entre les avantages de la stabilité dans l'exercice de la fonction présidentielle et la nécessité du renouvellement de leurs titulaires. Dans son rapport de 2007 sur l'application et l'amendement de diverses dispositions du Règlement de l'Assemblée, la commission du Règlement observait que «le fait de fixer la durée des présidences de commissions suppose de trouver régulièrement un compromis entre deux principes concurrents: le maintien d'une certaine continuité de l'action et des travaux des commissions et la nécessité de garantir la rotation des présidences. (…) Il est généralement admis qu'il serait souhaitable de répartir entre davantage de membres des tâches telles que la présidence de commissions ou la rédaction de rapports». Dans l'un de ses rapports antérieurs, en 1978, la commission du Règlement relevait déjà que «l'Assemblée ne pourra que profiter du fait qu'un plus grand nombre de ses membres, venant d'un plus grand nombre de délégations nationales, se voient confier d'importantes responsabilités, apprennent à mieux connaître l'Organisation et finalement s'intéressent davantage à ses travaux».

32. La formulation actuelle de l'article 15.5 (Election du Président) et de l'article 46.7 (Bureaux des commissions) – instituant un mandat annuel reconductible une fois, consécutivement ou non – a été arrêtée par la Résolution 1584 (2007), sur la base des réflexions de la commission du Règlement. La limitation des mandats des présidents (de l'Assemblée comme des commissions et des sous-commissions) à deux années maximum visait, par un renouvellement périodique plus rapide des présidences, à favoriser une rotation accrue et équilibrée de celles-ci entre les groupes politiques et entre les délégations nationales et à assurer un meilleur équilibre entre les sexes. De fait, depuis 2008, il est incontestable que la rotation des présidences de l'Assemblée et des commissions a strictement suivi un cycle de deux ans, et que les objectifs de cette réforme ont bien été remplis.

33. De surcroît, la question est étroitement liée à la pérennité, ou au contraire à la remise en cause, de l'accord politique existant entre les groupes politiques à l'Assemblée relatif à la rotation des présidences.

34. On relèvera, cependant, qu'une modification du statut des présidents et des vice-présidents des commissions a été opérée en 2014, de sorte que, désormais, à l'issue de leur mandat initial de deux ans, ils bénéficient de la possibilité d'être de nouveau élus au bureau de la commission concernée, à l'expiration d'un délai de quatre ans, pour deux mandats (annuels), consécutifs ou non.

---

13. Le Président sortant de l'Assemblée doit pouvoir décider de siéger dans les commissions, au titre de sa délégation, et/ou en tant que membre de droit, conformément à l'article 20.3.

14. L'article 44.6 du Règlement stipule qu'aucun membre de l'Assemblée ne peut être titulaire dans plus de deux commissions (à l'exception des trois commissions dont les membres sont désignés par les groupes politiques).

15. Voir la Résolution 1584 (2007) «Application et amendement de diverses dispositions du Règlement de l'Assemblée» et le rapport de la commission du Règlement et des immunités, Doc. 11431 (rapporteur: M. Erik Jurgens, Pays-Bas, SOC).

16. Voir la Résolution 1937 (2013) «Durée du mandat et rééligibilité des présidents de commission» et le rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, Doc. 13219 (rapporteur: M. Andreas Gross, Suisse, SOC).

– *Proposition*

35. La proposition de porter à nouveau à trois ans la durée du mandat du Président de l'Assemblée et des membres des bureaux des commissions et des sous-commissions a été examinée par la commission du Règlement lors de sa réunion du 29 septembre 2015. Comme par le passé, la commission s'est à nouveau unanimement exprimée contre toute modification du Règlement consistant à revenir à la situation antérieure à 2008, considérant l'évaluation positive faite par les membres de l'Assemblée de mandats fixés à deux ans.

3.3. Suppléance des présidents de commission qui sont membres de droit de certaines commissions

36. L'article 44.1 du Règlement sur la constitution des commissions dispose que les présidents de la commission des questions politiques et de la démocratie et de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme sont membres de droit de la commission de suivi, et que les présidents de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et de la commission sur l'égalité et la non-discrimination sont, quant à eux, membres de droit de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme. Or, la pratique récente a montré que ces commissions pouvaient être privées de leur président et que, le Règlement ne l'autorisant pas, elles ne sont pas en mesure de désigner un vice-président pour participer aux réunions des commissions dans lesquelles celui-ci détient un siège de droit.

– *Proposition*

37. S'agissant d'un amendement de nature technique, le rapporteur propose de modifier les notes de bas de page figurant à l'article 44.1, afin d'y mentionner la possibilité pour un vice-président des commissions concernées de remplacer le président en son absence:

– note de bas de page au point 7, relatif à la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi): «(...) S'y ajoutent les présidents de la commission des questions politiques et de la démocratie et de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, membres de droit, ou, en leur absence, un vice-président. (…)»;

– note de bas de page au point 9 relatif à la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme: «S'y ajoutent les présidents de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, membres de droit, ou en leur absence, un vice-président».

3.4. Bureaux des commissions

38. L'article 46.7 du Règlement sur les bureaux des commissions a été substantiellement remanié en 2013[17] et en 2014[18]. Toutefois, alors qu'il est désormais permis à d'anciens présidents ou vice-présidents de commissions ou de sous-commissions de pouvoir présenter leur candidature à ces mêmes fonctions, moyennant le respect d'un délai d'attente de quatre années, il n'est plus permis qu'un président ou un vice-président sortant d'une commission se porte candidat à de telles fonctions dans une autre commission avant l'expiration d'un délai de deux ans. Cette mesure pose, concrètement, des problèmes de mise en œuvre et nécessite d'être précisée par la commission.

– *Proposition*

39. La commission du Règlement pourrait donc envisager de modifier l'article 46.7 du Règlement afin d'instaurer une plus grande flexibilité dans les règles relatives à la composition des bureaux des commissions et de limiter l'application des délais de carence aux seuls présidents sortants des commissions. Le rapporteur propose donc la nouvelle rédaction suivante de cet article 46.7:

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

17. Voir la Résolution 1937 (2013) «Durée du mandat et rééligibilité des présidents de commission», et le rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles (Doc. 13219).
18. Voir le rapport sur l'évaluation de la mise en œuvre de la réforme de l'Assemblée parlementaire, Doc. 13528, et la Résolution 2002 (2014), précités.

d'un délai de quatre ans, pour deux nouveaux mandats, consécutifs ou non. Le président sortant d'une commission peut être candidat aux fonctions de président ou de vice-président dans une autre commission à l'expiration d'un délai de deux ans ».

3.5. Procédure d'examen des amendements en séance plénière

40. A la suite de la partie de session de juin 2015, la question a été soulevée au Bureau de l'Assemblée de modifier la procédure d'examen des amendements en séance plénière, afin de permettre au rapporteur – et pas uniquement au président de la commission responsable du rapport débattu – de faire également valoir sa position sur les amendements en discussion.

41. Il est clair que la pratique effectivement suivie en séance plénière lorsque l'Assemblée examine les amendements présentés à un projet de texte conduit le président de séance à demander systématiquement au président de la commission saisie pour rapport d'exposer la position de celle-ci sur chaque amendement. S'agissant d'un rapport présenté par une commission, et d'un projet de texte adopté par elle, il paraît aller de soi que c'est bien l'avis de la commission sur les amendements susceptibles d'altérer ce texte qu'il importe aux membres présents en séance de connaître. Cela est d'autant plus vrai que le projet de texte adopté par la commission peut ne pas du tout refléter la position du rapporteur, voire la contredire, ce qui a été parfois le cas sur des questions très polémiques ou des sujets sensibles.

42. Toutefois, le Règlement offre une certaine flexibilité quant à la procédure qui doit être suivie en séance lors de l'examen des amendements, puisque la parole peut en fait être donnée indifféremment au président de la commission ou au rapporteur. Les dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée (Organisation des débats) précisent en effet que «[l]ors de l'examen des amendements, sauf décision contraire de l'Assemblée, peuvent seuls être entendus un des auteurs de l'amendement, ou un autre membre parlant en faveur de l'amendement, un orateur contre, et le rapporteur ou le président de la commission. (…)»[19].

43. Cependant, il est important de rappeler que les commissions étant chargées de prendre position sur les amendements déposées à leurs rapports, préalablement à leur discussion en Assemblée plénière, il leur appartient également de désigner la personne chargée d'exprimer cette position (président ou rapporteur). Cette décision doit apparaître dans le carnet de bord ou le procès-verbal de la réunion, et le président de séance devrait en être informé. Dans la pratique de l'Assemblée, on présuppose que cette compétence échoit au président de commission, garant d'une certaine neutralité, sans pour autant que cela fasse obstacle à ce qu'un rapporteur s'en acquitte, s'il y était dûment autorisé par sa commission.

44. De surcroît, il serait erroné de croire que les rapporteurs seraient privés de la parole lors de l'examen des amendements. Tout au contraire, dans la pratique, la parole leur est souvent donnée en priorité par le président de séance lorsqu'il s'agit de s'exprimer contre un amendement présenté. Certains membres de l'Assemblée ont même le sentiment, a contrario des observations formulées au Bureau en juin 2015, qu'il est donné une place trop importante au rapporteur dans les débats sur les amendements, au détriment des membres présents en séance qui sollicitent en vain également la parole.

45. En revanche, au cours des dernières sessions s'est posée à plusieurs reprises la question de l'interprétation de l'article 34.9 qui dispose qu'«[u]n rapporteur ne peut soutenir en séance un amendement qui a été rejeté par la commission au nom de laquelle il rapporte», s'agissant précisément de ce qu'un rapporteur peut ou ne peut pas faire en la matière: lui est-il simplement interdit de soutenir un tel amendement en séance ou lui est-il également interdit de signer un tel amendement? Sans doute l'ancienne formulation de l'article[20] était-elle plus claire («Un rapporteur ne peut être coauteur, même à titre personnel, d'un amendement qui aurait été rejeté par la commission au nom de laquelle il fait son rapport»). La commission pourrait donc décider de clarifier l'article 34 également sur ce point.

---

19. L'article 34.10 du Règlement prévoit d'ailleurs une procédure accélérée d'examen des amendements qui place sur un pied d'égalité président de commission et rapporteur («Avant que le premier amendement ne soit appelé, le Président ou un membre de l'Assemblée peut présenter une motion demandant que seul le rapporteur ou le président de la commission s'exprime sur les amendements (…)»).

20. En vigueur entre mai 1992 et janvier 2000 (article inséré dans le Règlement par la Résolution 975 (1991), et révisé par la Résolution 1202 (1999) «Révision générale du Règlement de l'Assemblée»).

– Proposition

46. Le rapporteur propose de revoir la formulation de l'article 34.9 du Règlement, afin d'y inclure les précisions nécessaires quant aux compétences respectives de la commission, dans l'examen préalable des amendements, du président et du rapporteur de la commission, dans la présentation de la position de la commission en séance, ainsi que la limitation du droit d'amendement des rapporteurs. L'article 34.9 pourrait donc être formulé ainsi:

> *«Lorsqu'un amendement ou un sous-amendement est appelé, peuvent seuls être entendus un des signataires, ou s'ils s'en abstiennent tout autre membre de l'Assemblée, pour le soutenir, un orateur s'exprimant contre, et le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond, pour exprimer l'avis de la commission. Il n'est pas procédé à l'examen d'un amendement ou d'un sous-amendement qui n'a pas été soutenu. Tout amendement ou sous-amendement retiré par ses signataires peut être soutenu par un autre membre de l'Assemblée. Un rapporteur ne peut être signataire ni soutenir aucun amendement ou sous-amendement au projet de texte présenté par la commission au nom de laquelle il rapporte, sauf un amendement ou sous-amendement déposé au nom de la commission.»*

Une note de bas de page précisera la manière dont la position de la commission devra être exprimée (à savoir par «pour / en faveur» ou «contre»), afin d'éviter tout malentendu en séance.

3.6. Participation des secrétaires de groupes politiques aux réunions des commissions

47. Une question a été soulevée récemment s'agissant de la participation aux réunions des commissions, pointant le fait que le Règlement de l'Assemblée ne mentionne pas la possibilité pour les secrétaires des groupes politiques d'y assister.

48. En conséquence, l'article 48.8 du Règlement pourrait être complété en ce sens et être formulé comme suit: «Les secrétaires des délégations nationales et les secrétaires des groupes politiques peuvent assister aux réunions des commissions de l'Assemblée, à l'exception de celles de la commission de suivi et de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme».

49. Sur un plan plus général, au vu de la pratique suivie par les commissions s'agissant de la participation à leurs réunions, en particulier lors des parties de session, il semblerait utile de revoir et d'harmoniser les textes pararéglementaires existants. Le Bureau de l'Assemblée pourrait donc être chargé de préparer un document révisant et consolidant les règles d'accès aux réunions des commissions, et de le soumettre à la ratification ultérieure de l'Assemblée.

4. Conclusion

50. Au cours des deux années de préparation de son rapport de 2014 sur l'évaluation de la mise en œuvre de la réforme de l'Assemblée parlementaire (Doc. 13528), la commission du Règlement avait examiné de manière détaillée et approfondie un grand nombre de propositions ayant trait à l'amélioration de son fonctionnement, de sa structure organisationnelle et de ses moyens d'action, émanant de membres de l'Assemblée, des délégations nationales, des groupes politiques et des commissions. C'est la raison pour laquelle la commission n'a pas jugé souhaitable de relancer un nouveau processus général de consultation un an après avoir rendu ses précédentes conclusions. Pour autant, le rapporteur a jugé utile d'interroger les présidents des groupes politiques afin qu'ils soumettent à la commission du Règlement d'éventuelles propositions. Les membres de la commission eux-mêmes ont été invités à contribuer à cette réflexion.

51. La commission du Règlement a examiné les propositions du rapporteur relatives aux modifications qui pourraient être apportées au Règlement, et elle recommande:

– s'agissant des modifications à apporter au Règlement en application de la Résolution 2018 (2014) quant à la **composition de la commission de suivi**, de ne pas donner suite à la proposition de nommer des membres n'appartenant à aucun groupe politique, ni à la proposition de permettre la participation de représentants de délégations d'Etats non membres;

– s'agissant de la **confidentialité des travaux de la commission de suivi et de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme**, de ne pas modifier l'article 48.3, instituant la règle du huis clos des réunions;

– s'agissant de **revaloriser le statut des Présidents de l'Assemblée sortants**, de modifier l'article 20.3 du Règlement, ainsi que les articles 44.1, 44.3 et 49.3 en conséquence, afin que le Président sortant de l'Assemblée soit membre de droit à la commission de suivi et de la commission du Règlement, en sus de la commission des questions politiques et de la démocratie;

– s'agissant du **statut des présidents des groupes politiques**, de modifier l'article 19.5 du Règlement, ainsi que l'article 44.1 en conséquence, afin que les présidents des groupes politiques soient membres de droit de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, en sus de la commission des questions politiques et de la démocratie, de la commission de suivi et de la commission du Règlement;

– s'agissant de la **durée du mandat du Président de l'Assemblée et des membres des bureaux des commissions et des sous-commissions**, de ne pas donner suite à la proposition de porter de deux à trois ans la durée de leur mandat;

– s'agissant des **suppléances des présidents de commission membres de droit de certaines commissions**, d'amender l'article 44.1 aux fins de clarification;

– s'agissant des **bureaux des commissions**, d'amender l'article 46.7 aux fins de clarification;

– s'agissant de la **procédure d'examen des amendements en séance plénière**, d'amender l'article 34.9 aux fins de clarification.

52. Au vu de la pratique suivie par les commissions s'agissant de la participation à leurs réunions, la commission pourrait indiquer au Bureau de l'Assemblée la nécessité de revoir et d'harmoniser les textes pararéglementaires existants en matière de règles d'accès aux réunions des commissions, et de soumettre les propositions de changement à la ratification ultérieure de l'Assemblée.

53. Enfin, la commission a décidé de modifier l'intitulé du rapport en «Modifications du Règlement de l'Assemblée», considérant qu'il n'y avait plus lieu de faire référence au suivi de la Résolution 2018 (2014) au vu des propositions faites.