



Doc. 14849
25 mars 2019

Modification de certaines dispositions du Règlement de l'Assemblée

Rapport¹

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapporteur: M. Egidijus VAREIKIS, Lituanie, Groupe du Parti populaire européen

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:

- aux conditions de formation et de disparition des groupes politiques;
- au statut du Président de l'Assemblée sortant;
- au mandat de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme et la procédure relative à l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme;
- à l'élection des bureaux des commissions;
- aux conditions de nomination des rapporteurs des commissions;
- à la procédure d'examen des propositions de résolution et de recommandation présentées par les membres de l'Assemblée ou les commissions;
- aux questions aux orateurs invités, s'agissant de la présidence du Comité des Ministres et du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvois 4316 du 9 octobre 2017 et 4346 et 4347 du 24 novembre 2017.



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Egidijus Vareikis, rapporteur	7
1. Cadre du présent rapport	7
2. Statut et prérogatives des groupes politiques: modification de l'article 19 du Règlement	8
2.1. Les conditions de formation d'un groupe politique	8
2.2. Prérogatives des groupes politiques: exercice immédiat, exercice différé	10
2.3. La disparition ou dissolution d'un groupe politique	11
2.4. Le statut et les prérogatives des membres de l'Assemblée n'appartenant à aucun groupe politique (non-inscrits)	11
3. Statut du Président de l'Assemblée sortant: modification de l'article 20.3 du Règlement	13
4. Éventuelle amélioration de la procédure d'examen des propositions de résolution et de recommandation	14
4.1. Rappel de la position de la commission du Règlement	14
4.2. Propositions du Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire	16
4.3. Propositions des délégations nationales et des groupes politiques dans le cadre de la commission ad hoc du Bureau sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire	17
5. Réformer le système de suivi global des obligations et engagements des États membres ou les méthodes de travail et les procédures internes actuelles de la commission de suivi	17
6. Mise en œuvre de la Résolution 2248 (2018) sur la procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme	17
7. Propositions de modification du Règlement issues des réflexions dans le cadre de la commission ad hoc du Bureau sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire	20
7.1. Intensifier le dialogue avec le Comité des Ministres	20
7.2. Rationaliser les travaux de l'Assemblée	20
8. Modifications diverses nécessitées par la pratique parlementaire	22
8.1. Élection des bureaux des commissions	22
8.2. Discours non prononcés	23
8.3. Dénomination du Comité des présidents	23
9. Conclusion	23

A. Projet de résolution²

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. À cet égard, elle entend tenir compte des propositions formulées par ses membres, les délégations nationales, les groupes politiques et les commissions, en particulier dans le cadre des travaux de la commission ad hoc du Bureau sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire, et procéder aux ajustements nécessaires de son Règlement.

2. En conséquence, l'Assemblée décide de modifier son Règlement comme suit³:

2.1. s'agissant des *conditions de formation et de disparition d'un groupe politique*, modifier l'article 19 comme suit:

*«19.1. Les représentants et suppléants peuvent former des groupes politiques **par affinités politiques**. Pour être reconnus par le Bureau, les groupes politiques doivent s'engager à **promouvoir et à respecter, en particulier dans leur charte politique, leurs statuts et leurs activités, les valeurs du Conseil de l'Europe, notamment le pluralisme politique, les droits de l'homme et la prééminence du droit.***

*19.2. Un groupe politique doit compter au moins [vingt membres] **5% des membres composant l'Assemblée d'au moins huit [six] délégations nationales.** Aucun membre de l'Assemblée ne peut appartenir à plus d'un groupe politique.*

*19.3. Lors de sa constitution, chaque groupe politique remet au Bureau de l'Assemblée une déclaration contenant la dénomination du groupe, la liste de ses membres, la composition de son bureau, **une charte politique qui établit l'objectif du groupe, ainsi que ses statuts ou son règlement intérieur, qui doivent respecter la Convention européenne des droits de l'homme. Tous les membres du groupe déclarent par écrit, dans une annexe à la déclaration, qu'ils partagent les mêmes affinités politiques et idéologies.***

Chaque groupe notifie au Bureau dans les meilleurs délais toute modification ultérieure.

Un groupe politique qui ne remplit plus les conditions stipulées à l'article 19.2 cesse d'exister. Le Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire le notifie au Bureau. Le Bureau en prend note à sa réunion suivante.»

(19.4, 19.5 et 19.6 sans changement);

2.2. s'agissant du *statut et des prérogatives des membres de l'Assemblée n'appartenant à aucun groupe politique* (non-inscrits), et de l'octroi de sièges dans certaines commissions, modifier l'article 44.3 comme suit:

*«44.3.b. Le Bureau nomme deux membres **supplémentaires** à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles parmi les représentants et suppléants de l'Assemblée qui n'appartiennent à aucun groupe politique. Les groupes politiques en désignent les membres en assurant une représentation équitable des délégations nationales **le cas échéant.**»;*

2.3. s'agissant du *statut du Président de l'Assemblée sortant*, modifier l'article 20.3 comme suit:

*«20.3. Pour autant qu'il n'a pas cessé d'être représentant ou suppléant à l'Assemblée, **qu'il n'a pas démissionné de ses fonctions de Président**, ou qu'il n'a pas été destitué de ses fonctions en application de l'article 54, le Président **élu** 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 États 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 lui est pas applicable.»;*

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 18 mars 2019.

3. Le texte mis entre crochets correspond au libellé original, qu'il est proposé de supprimer.

2.4. s'agissant de la *procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme*:

2.4.1. modifier le paragraphe 4.i du mandat de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme comme suit:

*«4.i. La commission vote à la majorité des suffrages exprimés [sauf pour une décision de rejet d'une liste de candidats]. Une décision de prise en considération d'une liste de candidats d'un seul sexe **dans des cas exceptionnels** requiert la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. La commission procède au vote sur les candidats au scrutin secret. Seuls les membres ayant assisté en totalité à la procédure d'entretien des candidats pour un poste de juge peuvent voter. **Les membres de la commission originaires du pays dont la liste est examinée ne sont pas autorisés à voter sur le rejet éventuel de la liste de leur pays ni sur les préférences à exprimer parmi les candidats qui y figurent.** Pour toute autre décision, la commission vote à main levée. Un vote au scrutin secret peut être demandé si un tiers au moins des membres présents le demandent. Le président est habilité à prendre part au vote.»;*

2.4.2. modifier les dispositions complémentaires relatives aux candidats à la Cour européenne des droits de l'homme, en amendant la [Résolution 1366 \(2004\)](#), modifiée, comme suit:

– en remplaçant le paragraphe 3 par le paragraphe suivant:

«3. L'Assemblée décide de ne pas prendre en considération les listes de candidats:

i. donnant à penser que les domaines de compétence dans lesquels ont été sélectionnés les candidats sont indûment restreints;

[ii. ne comportant pas au moins un candidat de chaque sexe, excepté dans des circonstances telles que prévues au paragraphe 4;]

ii. si les candidats ne satisfont pas tous aux conditions définies à l'article 21, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme;

iii. si l'un des candidats ne semble pas posséder une connaissance active de l'une des langues officielles du Conseil de l'Europe et une connaissance passive de l'autre;

[iii.b. ne semblent pas tous présenter une envergure compatible avec l'article 21, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme;]

iv. si la procédure nationale de sélection n'a pas satisfait aux exigences minimales d'équité et de transparence;

v. si le Panel consultatif n'a pas été dûment consulté.

Dans de tels cas, la proposition de rejet d'une liste de candidats est adoptée par la commission sur l'élection des juges à la majorité des voix exprimées. Cette proposition doit être entérinée par l'Assemblée dans le cadre du rapport d'activité du Bureau de l'Assemblée et de la Commission permanente. L'acceptation par l'Assemblée de la proposition de rejet d'une liste entraîne son rejet définitif; l'État concerné est invité à soumettre une nouvelle liste. Si la proposition de rejet d'une liste est rejetée par l'Assemblée, la liste est alors renvoyée à la commission.»;

– en modifiant le paragraphe 4 ainsi qu'il suit:

*«4. **De plus**, l'Assemblée décide de prendre en considération les listes de candidats d'un seul sexe si ces candidats appartiennent au sexe sous-représenté à la Cour (c'est-à-dire le sexe auquel appartiennent moins de 40% du nombre total de juges) ou dans les cas exceptionnels où une Partie contractante a pris toutes les mesures nécessaires et adéquates pour garantir la présence de candidats des deux sexes qui satisfassent aux exigences du paragraphe 1 de l'article 21 de la Convention européenne des droits de l'homme.*

*Ces cas exceptionnels doivent être considérés comme tels à une majorité des deux tiers des voix exprimées par les membres de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme. **Si la majorité requise n'est pas atteinte,***

la commission recommande à l'Assemblée le rejet de la liste concernée. Cette position doit être entérinée par l'Assemblée dans le cadre du rapport d'activité du Bureau de l'Assemblée et de la Commission permanente.»;

- en ajoutant après le paragraphe 5 le paragraphe suivant:

«Le/la président(e) ou un(e) représentant(e) du Panel consultatif est invité(e) par le/la président(e) de la commission sur l'élection des juges à exposer les motifs de l'avis du Panel sur les candidats aux séances d'information organisées avant chaque groupe d'entretiens.»;

- 2.5. s'agissant de l'élection des bureaux des commissions, modifier l'article 46.2 de la manière suivante:

«Jusqu'à l'élection du président de la commission, ou en l'absence d'accord conclu entre les groupes politiques ou de candidatures proposées à la présidence jusqu'à l'élection des vice-présidents, la présidence est assumée par le plus âgé des membres présents, sous la présidence duquel aucun débat ne peut avoir lieu dont l'objet est étranger à l'élection du bureau de la commission [président].»;

- 2.6. s'agissant des rapporteurs des commissions, modifier la quatrième phrase de l'article 50.1 de la manière suivante: **«Un rapporteur doit être membre de la commission depuis au moins un an. Un membre de l'Assemblée qui est simultanément rapporteur pour [cinq] trois rapports ou avis en cours, y compris un mandat de rapporteur général, au titre d'une ou plusieurs commissions, ne peut être désigné rapporteur. Il ne peut pas être rapporteur pour plus de deux rapports ou avis par commission. Un membre de la commission de suivi ne peut être rapporteur que pour un seul rapport ou avis de cette commission.** (note de bas de page: les rapports ou avis en cours sont ceux qui n'ont pas encore été débattus par l'Assemblée ou la Commission permanente);»;

- 2.7. s'agissant du temps de parole en séance:

2.7.1. modifier le paragraphe 1 des dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée sur le temps de parole comme suit: **«Les orateurs inscrits dans un débat disposent d'un temps de parole de [quatre] trois minutes»;**

2.7.2. modifier le paragraphe 4 des dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée sur le temps de parole comme suit: **«Les présidents des commissions saisies pour le fond disposent de [deux] trois minutes pour la réplique»;**

2.7.3. modifier l'article 53.4 comme suit: **«Le débat d'actualité est limité à une heure et demie. Il est ouvert par l'un des initiateurs du débat, désigné par le Bureau. Celui-ci dispose de dix minutes [le temps de parole des autres intervenants étant limité à quatre minutes].»;**

- 2.8. s'agissant de la communication de la présidence du Comité des Ministres et celle du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, amender les lignes directrices concernant les questions aux orateurs invités:

- en complétant le chapitre A relatif aux «questions à la présidence en exercice du Comité des Ministres» en y ajoutant un paragraphe 1 libellé comme suit:

«Afin de permettre aux membres de l'Assemblée d'adresser leurs questions à la présidence du Comité des Ministres et d'entendre les réponses, la présentation du rapport sur les activités du Comité des Ministres ne peut excéder un tiers du temps total dévolu à la communication du Comité des Ministres.»;

- en complétant le chapitre B relatif aux «questions aux autres orateurs invités» en y ajoutant un paragraphe 7 libellé comme suit:

«Les représentants et suppléants peuvent adresser au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe des questions écrites, pour réponse orale. Ils doivent s'inscrire sur le registre prévu à cet effet et déposer le texte de la question une semaine au moins avant l'ouverture de la partie de session. Les questions écrites portant sur un sujet identique ou des sujets connexes peuvent recevoir une réponse commune. Cet exercice suppose l'accord du Secrétaire Général.»;

2.9. s'agissant de la *publication des discours non prononcés en séance*, modifier le paragraphe 3 des dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée portant sur l'organisation des débats, en remplaçant la dernière phrase par la phrase suivante: «*Le texte doit être déposé au Service de la séance dans les quatre heures suivant l'interruption de la liste des orateurs, en format électronique, et ne pas dépasser 400 mots.*»;

2.10. s'agissant de la *dénomination du Comité des présidents*, remplacer, dans le texte français du Règlement, aux articles 14, 20.1 et 46.3, la dénomination «Comité des présidents» par celle de «**Comité présidentiel**».

3. En outre, s'agissant d'améliorer la *procédure d'examen des propositions de résolution et de recommandation présentées par les membres de l'Assemblée ou les commissions*, l'Assemblée appelle au respect des dispositions énoncées à l'article 26.3 et 26.4 du Règlement et rappelle que, en stipulant que les propositions de renvois, de transmissions aux commissions ou de classement sans suite doivent faire l'objet d'une ratification par l'Assemblée, le Règlement pose comme principe qu'une telle ratification emporte décision définitive et irrévocable. Elle invite en outre le Bureau de l'Assemblée à garantir le respect des dispositions réglementaires s'agissant de la caducité des saisines des commissions et à approuver et mettre en œuvre les lignes directrices procédurales préparées par le Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire, lorsqu'il examine les nouvelles propositions de résolution ou de recommandation.

4. S'agissant des dispositions relatives aux *demandes de débat d'urgence et d'actualité*, l'Assemblée invite le Bureau de l'Assemblée à fixer des critères de recevabilité et de sélection des demandes de débats selon la procédure d'urgence et de débats d'actualité, en réactualisant les critères qu'il avait approuvés en 2007.

5. S'agissant de la participation dans les trois commissions dont les membres sont nommés par les groupes politiques, l'Assemblée demande à ces derniers de prendre les mesures fermes nécessaires pour garantir un bon niveau de participation et remplacer dans les commissions concernées les membres qu'ils y ont nommés et qui manquent d'assiduité, en instaurant une règle de principe, par exemple de remplacer les membres après trois absences consécutives ou cinq absences non consécutives.

6. L'Assemblée décide que les modifications du Règlement figurant dans la présente résolution entreront en vigueur dès leur adoption. À titre de mesures transitoires, les groupes politiques qui ne rempliront pas les conditions stipulées à l'article 19.2 cesseront d'exister au 30 juin 2019. Les rapporteurs seront tenus de satisfaire aux nouvelles dispositions de l'article 50.1 à l'ouverture de la session ordinaire de l'Assemblée de 2020.

7. L'Assemblée entend préciser les conséquences qu'emportent la disparition ou la dissolution d'un groupe politique et considère que, dès lors qu'un groupe a cessé d'exister, les membres appartenant à ce groupe deviennent automatiquement non-inscrits; les présidents et vice-présidents de commission élus au titre de ce groupe conservent leur mandat jusqu'à son terme; les membres de la commission de suivi, de la commission du Règlement et de la commission sur l'élection des juges à la Cour perdent immédiatement leur siège; les membres d'une commission ad hoc d'observation d'élections perdent également immédiatement leur siège.

B. Exposé des motifs, par M. Egidijus Vareikis, rapporteur

1. Cadre du présent rapport

1. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a été successivement saisie, pour rapport, d'un certain nombre de questions ayant trait à une modification du Règlement de l'Assemblée parlementaire:

- la modification de l'article 19 du Règlement sur les groupes politiques (Renvoi 4316 du 9 octobre 2017), y inclus l'examen de la question des droits des membres de l'Assemblée n'appartenant à aucun groupe politique (décision du Bureau du 23 novembre 2017);
- la modification de l'article 20.3 du Règlement sur le statut de Président de l'Assemblée sortant (décision du Bureau du 23 novembre 2017 et Renvoi 4346 du 24 novembre 2017);
- l'éventuelle amélioration de la procédure d'examen des propositions de résolution et de recommandation (décision du Bureau du 23 novembre 2017 et Renvoi 4347 du 24 novembre 2017).

2. Aussi la commission a-t-elle décidé, lors de sa réunion du 25 janvier 2018, de fusionner l'ensemble de ces renvois en un unique rapport portant sur la modification de diverses dispositions du Règlement de l'Assemblée. Ayant été désigné rapporteur sur le premier renvoi, le 10 octobre 2017, la commission a décidé de me confirmer comme rapporteur sur l'ensemble de ces questions.

3. En outre, la commission du Règlement a été à nouveau sollicitée pour procéder à d'autres changements du Règlement de l'Assemblée, dans le cadre des suites qu'il convenait de donner, sur le plan réglementaire, aux propositions qui ont été formulées par les délégations nationales et les groupes politiques dans le cadre de la commission ad hoc du Bureau sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire⁴.

4. Plus spécifiquement, le Bureau de l'Assemblée, lors de sa réunion du 29 juin 2018, a décidé de renvoyer à la commission du Règlement, pour rapport:

- «les propositions visant à rationaliser les travaux de l'Assemblée;
- les propositions visant à conserver, modifier ou à compléter le Règlement régissant la ratification ou la contestation des pouvoirs et/ou les droits de représentation ou de participation des délégations nationales pour rapport à la partie de session de l'Assemblée d'octobre 2018;
- les propositions portant sur les droits de vote des membres ou sur les procédures de vote de l'Assemblée pour rapport à la partie de session de l'Assemblée d'octobre 2018⁵;
- les autres propositions visant à modifier le Règlement de l'Assemblée»;

étant précisé que le Bureau «a décidé de poursuivre, s'il y a lieu, le dialogue avec le Comité des Ministres sur toutes les propositions visant à renforcer le rôle de l'Assemblée vis-à-vis du Comité des Ministres ou à améliorer le dialogue entre les deux organes statutaires»⁶.

Le Bureau a, en outre, décidé de renvoyer «les propositions visant à réformer le système de suivi de l'Assemblée dans son ensemble ou les méthodes de travail et les procédures internes actuelles de la commission de suivi sur la base de la [Résolution 1115 \(1997\)](#) pour examen à la commission de suivi et à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles qui devraient agir de concert».

5. Enfin, suivant une pratique bien établie, la commission se tient prête à examiner les propositions de modification du Règlement qui se rapportent à des procédures qui nécessitent d'évoluer ou d'être adaptées à la pratique parlementaire, ou à des règles qui doivent être clarifiées.

4. Voir le mémorandum révisé préparé par le Président de l'Assemblée (document AS/Bur/MR-PA (2018) 06 rév, 5 juin 2018, déclassifié) ainsi que le rapport de la commission ad hoc (document AS/Bur/MR-PA (2018) 08, 28 juin 2018).

5. Les propositions formulées dans le cadre de la commission ad hoc du Bureau relatives à la contestation et au réexamen des pouvoirs des délégations nationales, à leurs droits de représentation et de participation, ainsi que celles portant sur les droits de vote des membres et les procédures de vote de l'Assemblée ont été examinées par la commission du Règlement dans le cadre du rapport «Renforcer le processus décisionnel de l'Assemblée parlementaire concernant les pouvoirs et le vote», [Doc. 14621](#) (rapporteuse: M^{me} Petra De Sutter, Belgique, SOC).

6. La commission des questions politiques et de la démocratie a également été chargée de donner suite au rapport de la commission ad hoc. Voir le rapport en cours de préparation sur «Rôle et mission de l'Assemblée parlementaire: principaux défis pour l'avenir» (rapporteur: M. Tiny Kox, Pays-Bas, GUE).

2. Statut et prérogatives des groupes politiques: modification de l'article 19 du Règlement

6. Les groupes politiques au sein de l'Assemblée sont, d'un point de vue réglementaire, des organes parlementaires. Ils constituent l'expression organisée des partis et formations politiques représentés au sein des délégations nationales à l'Assemblée. Le Règlement de l'Assemblée prévoit des dispositions régissant la constitution des groupes ainsi que leurs prérogatives (article 19⁷), laissant donc aux groupes le soin de déterminer eux-mêmes en toute autonomie les règles relatives à leur organisation et leur mode de fonctionnement propres.

7. La réflexion qui a entouré la constitution et la reconnaissance en septembre 2017 d'un sixième groupe politique à l'Assemblée, le Groupe des démocrates libres (GDL), réflexion à laquelle la commission du Règlement a été étroitement associée, a mis en exergue certaines lacunes du cadre juridique et réglementaire qui régit les groupes politiques – notamment les critères et les conditions de création ou de disparition d'un groupe, ainsi que les difficultés de fonctionnement d'un groupe au regard de la date de référence du 30 juin (voir Note sur l'interprétation de l'article 19 du Règlement de l'Assemblée parlementaire, document AS/Pro (2017) 19 def du 21 septembre 2017).

8. De même, la demande de reconnaissance formulée le 21 janvier 2019 du groupe des Nouveaux Démocrates Européens/Europe des Nations et des Libertés (NDE/ENL) a conduit le Bureau de l'Assemblée à interroger la commission du Règlement sur la procédure définie dans l'article 19.1 du Règlement, s'agissant du respect, par les groupes et leurs membres, des valeurs fondamentales promues par le Conseil de l'Europe.

2.1. Les conditions de formation d'un groupe politique

9. En premier lieu, la commission s'est interrogée sur la nécessité de compléter les articles 19.1, 19.2 et 19.3 du Règlement quant aux conditions de formation d'un groupe politique, notamment en y ajoutant un nouveau critère, à savoir que les membres d'un même groupe politique devaient relever d'une identité idéologique et politique commune. À cet égard, il a été rappelé que les membres de l'Assemblée appartiennent à un parti politique national, qui est en règle générale affilié, au niveau européen, à un groupe politique déterminé. Les membres de l'Assemblée doivent respecter les engagements d'appartenance politique de leur parti national et appartenir au groupe politique auquel leur parti politique est affilié au niveau européen, lorsque tel est le cas⁸. L'affiliation d'un membre de l'Assemblée à un groupe politique au sein de l'Assemblée devrait donc être dictée par son appartenance à un parti politique national et son adhésion à une famille politique partageant la même idéologie.

7. *«19.1. Les représentants et suppléants peuvent former des groupes politiques. Pour être reconnus par le Bureau, les groupes politiques doivent s'engager à respecter la promotion des valeurs du Conseil de l'Europe, notamment le pluralisme politique, les droits de l'homme et la prééminence du droit.*

19.2. Un groupe politique doit compter au moins vingt membres et comprendre des représentants et suppléants d'au moins six délégations nationales. Aucun membre de l'Assemblée ne peut appartenir à plus d'un groupe politique.

19.3. Lors de sa constitution, chaque groupe politique remet au Bureau de l'Assemblée une déclaration contenant la dénomination du groupe, la liste de ses membres et la composition de son bureau. Il notifie au Bureau dans les meilleurs délais toute modification ultérieure.

19.4. Les présidents des groupes politiques sont membres de droit du Bureau et de la Commission permanente avec droit de vote.

19.5. 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 États 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.

19.6. Pour chaque session ordinaire, la date du 30 juin de l'année précédente servira de date de référence pour arrêter le nombre des membres de chaque groupe politique, nombre nécessaire pour calculer leur dotation budgétaire, la répartition des présidences de commissions et des sièges 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, ainsi que pour établir l'ordre des orateurs dans les débats.»

8. À titre de comparaison, l'article 32 du Règlement du Parlement européen sur la constitution et la dissolution des groupes politiques dispose que:

«1. Les députés peuvent s'organiser en groupes par affinités politiques.

Normalement, il n'est pas nécessaire que le Parlement évalue les affinités politiques des membres d'un groupe. En formant un groupe en application du présent article, les députés concernés reconnaissent, par définition, qu'ils partagent des affinités politiques. C'est uniquement lorsque les députés concernés nient partager de telles affinités qu'il est nécessaire que le Parlement apprécie si le groupe a été constitué en conformité avec le règlement intérieur.

2. Tout groupe politique est composé de députés élus dans au moins un quart des États membres. Le nombre minimal de députés nécessaires pour constituer un groupe politique est fixé à vingt-cinq.

10. Le Parlement européen s'est prononcé récemment sur le statut et le financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes (voir Résolution P8_TA(2018)0098 adoptée le 17 avril 2018). En particulier, il a inclus «par souci de transparence et afin de renforcer le contrôle et l'obligation démocratique pour les partis politiques européens de rendre des comptes», l'obligation de publier leur programme politique, d'une part, et, d'autre part, de «respecter certains principes et remplir certaines conditions (...), en particulier dans leur programme et dans le cadre de leurs activités, les valeurs sur lesquelles se fonde l'Union, telles qu'énoncées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne, à savoir le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'état de droit ainsi que le respect des droits de l'homme, notamment les droits des personnes appartenant à des minorités»⁹.

11. Dans un contexte de fragmentation de la vie politique et partisane qui pourrait amorcer, au sein de l'Assemblée, la tentation de multiplier les groupes, pour des raisons certes politiques mais sans doute également plus stratégiques, opportunistes et matérielles, il est essentiel d'avoir une Assemblée parlementaire politiquement représentative, crédible et efficace qui puisse agir, débattre et décider sur la base des idées et positions exprimées par les représentants des grandes familles politiques européennes.

– *Points en discussion*

12. La commission devrait s'interroger sur la nécessité de renforcer les conditions et critères de constitution d'un groupe politique et notamment s'il y a lieu de:

- préciser que les membres doivent appartenir au groupe politique auquel leur parti national est affilié, et qu'ils doivent relever d'une identité politique commune;
- préciser que la déclaration que les groupes politiques doivent remettre au Bureau lors de leur constitution et reconnaissance doit comporter leur programme politique et/ou leurs statuts ou règlement intérieur;
- réviser le nombre de membres et de délégations minimum pour constituer un groupe;
- établir une condition supplémentaire liée à la composition du groupe afin d'éviter qu'un groupe soit constitué en très grande majorité de membres suppléants des délégations (et qui ne pourront donc pas nécessairement prendre une part active aux travaux de l'Assemblée).

13. La commission pourrait donc considérer qu'il serait utile de compléter les conditions fixées à l'article 19 du Règlement de l'Assemblée de sorte à y inclure l'obligation de déposer un programme politique, une charte ou une déclaration politique qui précise les objectifs du groupe, ainsi que des statuts ou un règlement intérieur.

(...)

5. La constitution d'un groupe politique est déclarée au Président. Cette déclaration contient:

- la dénomination du groupe,
- une déclaration politique qui établit l'objectif du groupe; et
- le nom de ses membres et des membres de son bureau.

Tous les membres du groupe déclarent par écrit, dans une annexe à la déclaration, qu'ils partagent les mêmes affinités politiques.»

9. Disposition reprise par le Règlement (UE, Euratom) n° 2018/673 du Parlement européen et du Conseil du 3 mai 2018 modifiant le Règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014.

L'article 3 du Règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes, portant sur les conditions d'enregistrement des partis politiques européens, dispose notamment que:

«Une alliance politique peut demander à se faire enregistrer en tant que parti politique européen, sous réserve des conditions suivantes:

(...)

c) elle doit respecter, notamment dans son programme et ses activités, les valeurs sur lesquelles se fonde l'Union, telles qu'énoncées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne, à savoir le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit ainsi que le respect des droits de l'homme, notamment les droits des personnes appartenant à des minorités; (...).»

2.2. Prérogatives des groupes politiques: exercice immédiat, exercice différé

14. Aux termes du Règlement et des textes pararéglementaires, les groupes politiques disposent à l'Assemblée des droits suivants, qu'ils exercent en propre ou par la voix de leurs présidents:

- les groupes politiques sont représentés au Bureau (article 14.3), au Comité des présidents (article 14.4), à la Commission permanente (article 17.3) et au Comité mixte (article 58.2) par leur président ou leur représentant;
- ils interviennent dans la composition des bureaux des commissions (article 46.3) et la répartition des présidences des commissions;
- ils désignent les membres de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (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 (article 44.3);
- ils désignent les membres des commissions ad hoc (ou missions) d'observation des élections et les président à tour de rôle;
- leurs présidents sont membres de droit de quatre commissions (article 19.5);
- ils peuvent demander un débat d'urgence (article 51.1) ou un débat d'actualité (article 53.2);
- ils peuvent désigner un porte-parole dans chaque débat à l'Assemblée (premier tour de la liste des orateurs), y compris un porte-parole chargé de poser une question au Président du Comité des Ministres et aux autres orateurs invités;
- ils peuvent désigner un observateur lors des élections à l'Assemblée (élections des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, du Commissaire aux droits de l'homme, du Secrétaire Général et du Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe et du Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire).

15. Ces prérogatives peuvent, pour la plupart, être exercées par un nouveau groupe politique dès la date de sa reconnaissance par le Bureau de l'Assemblée. Toutefois, le bénéfice des droits mentionnés à l'article 19.6, est, en revanche, différé dans le temps et repose sur la représentativité numérique de chaque groupe, appréciée à la date de référence du 30 juin de l'année précédente. Il s'agit de:

- la perception d'une dotation budgétaire au titre des frais de fonctionnement;
- la participation à la répartition des présidences et vice-présidences des neuf commissions;
- la désignation de membres dans les trois commissions dont la composition est déterminée par les groupes politiques (commission de suivi, commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme);
- l'inscription sur la liste des orateurs dans les débats de l'Assemblée¹⁰;
- ainsi que, suivant une pratique constante basée sur un accord entre les groupes politiques, la désignation des membres aux commissions ad hoc (ou missions) d'observation des élections et la présidence alternative de ces commissions ou missions.

16. Cela signifie qu'un groupe politique qui serait constitué et reconnu postérieurement à la date du 30 juin de l'année n, ne pourra bénéficier des droits sus énumérés qu'à l'ouverture de la session de l'année n+2, sur la base de sa représentativité au 30 juin de l'année n+1. Des membres de la commission ont donc considéré qu'il n'était pas équitable qu'un nouveau groupe soit privé, pendant plus d'une année, des moyens effectifs de fonctionner, au motif qu'il a été constitué après le 30 juin.

17. Il convient de rappeler, toutefois, que la date du 30 juin a été établie en tant que date de référence afin de prendre en compte les contraintes liées à l'attribution des droits des groupes politiques à une dotation budgétaire. En effet, les allocations aux groupes politiques sont inscrites au budget de l'Assemblée, lequel est préparé et finalisé dans le cadre d'une procédure et dans le respect d'un calendrier établi pour l'ensemble du

10. La commission a, toutefois, considéré que la reconnaissance d'un groupe politique ne devait pas interférer avec le plein exercice des droits individuels des membres de l'Assemblée, l'article 19.6 portant sur les droits des groupes politiques proprement dits et non sur les droits dont leurs membres jouissent à titre individuel, en particulier le droit de s'exprimer en séance plénière de l'Assemblée et donc de s'inscrire préalablement sur les listes des orateurs. Voir Note sur l'interprétation de l'article 19 du Règlement de l'Assemblée parlementaire (Reconnaissance d'un nouveau groupe politique (Groupe des démocrates libres): date d'effet), document AS/Pro (2017) 19 def du 22 septembre 2017.

Conseil de l'Europe, sous la responsabilité du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. En revanche, l'exercice des autres droits mentionnés à l'article 19.6 pourrait ne plus être conditionné par cette date de référence.

– *Points en discussion*

18. Faut-il réviser les droits des groupes politiques et leur permettre de bénéficier des droits prévus à l'article 19.6 sans que l'exercice de ces droits soit conditionné par leur représentativité au 30 juin mais à une date de référence plus rapprochée de l'ouverture de la session annuelle?

19. La commission pourrait proposer que le bénéfice des droits prévus à l'article 19.6 soit établi à l'ouverture de la session annuelle n+1 sur la base de la représentativité des groupes à une date plus rapprochée (au 1^{er} décembre de l'année n, par exemple) – à l'exception de la perception de la dotation budgétaire qui doit, quant à elle, rester fixée avec une date de référence au 30 juin de l'année n.

2.3. La disparition ou dissolution d'un groupe politique

20. Le Règlement de l'Assemblée ne règle pas la question de la disparition ou dissolution d'un groupe politique, à savoir quelle serait la conséquence d'une réduction des effectifs en deçà du nombre minimal requis. La commission a donc décidé, en septembre 2017, qu'il convenait de réviser l'article 19 sur ce point.

21. L'Assemblée n'a aucunement besoin de se doter d'une procédure complexe¹¹. Dès lors, et compte tenu de l'obligation faite aux groupes politiques de notifier au Bureau de l'Assemblée «dans les meilleurs délais toute modification ultérieure» (article 19.3), un groupe politique dont le nombre d'affiliés tombe en deçà du seuil requis de 20 membres, ou qui ne comprend plus des représentants d'au moins six délégations nationales, cesse d'exister. Le Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire est tenu de le notifier officiellement au Bureau, qui en prend note à sa réunion suivante.

– *Points en discussion*

22. En 2017, la commission avait décidé que l'article 19 du Règlement devait mentionner expressément une procédure de «notification» de la disparition ou dissolution d'un groupe politique.

23. Par ailleurs, la commission doit également envisager les conséquences concrètes qu'emporte la disparition d'un groupe politique. La commission est donc invitée à établir que, dès lors qu'un groupe politique cesse d'exister:

- les membres appartenant au groupe politique dissous deviennent automatiquement non-inscrits (dans l'attente, le cas échéant, de leur affiliation à un autre groupe);
- les présidents et vice-présidents de commission élus au titre de ce groupe politique conservent leur mandat jusqu'à son terme;
- les membres de la commission de suivi, de la commission du Règlement et de la commission sur l'élection des juges à la Cour perdent immédiatement leur siège;
- les membres d'une commission ad hoc d'observation des élections perdent également immédiatement leur siège.

2.4. Le statut et les prérogatives des membres de l'Assemblée n'appartenant à aucun groupe politique (non-inscrits)

24. En application du Règlement en vigueur, les membres n'appartenant à aucun groupe politique ne bénéficient pas de certains droits de participation et de représentation qui sont directement liés à l'appartenance à un groupe politique (voir paragraphe 15 ci-dessus). En particulier, ils ne peuvent être

11. Le Parlement européen est sans doute la seule assemblée interparlementaire à établir dans son Règlement une procédure précise, l'article 32.3 disposant que:

«Si le nombre de membres d'un groupe tombe au-dessous d'un des seuils requis, le Président peut, avec l'assentiment de la Conférence des présidents, permettre à ce groupe de continuer à exister jusqu'à la séance constitutive suivante du Parlement, pour autant que les conditions suivantes soient remplies:

- les membres continuent à représenter un cinquième au moins des États membres;
- le groupe existe depuis plus d'un an.

Le Président n'applique pas cette dérogation lorsqu'il y a des raisons suffisantes de penser qu'il en est fait un usage abusif.»

membres que de sept commissions sur neuf (6 commissions au titre de leur délégation nationale; deux sièges sont réservés à la commission du Règlement pour les non-inscrits), et ne peuvent pas être élus aux bureaux des commissions, ni participer aux missions d'observation des élections¹².

25. À l'heure actuelle, 82 membres de l'Assemblée ne sont affiliés à aucun groupe politique (soit 14 %). La commission pourrait donc réfléchir à faire évoluer le statut de ces membres non-inscrits, soit en termes de droits «collectifs»¹³, soit en termes de droits individuels (possibilité d'être nommés à la commission de suivi et à la commission sur l'élection des juges, suivant les modalités prévues pour la commission du Règlement; possibilité de présenter sa candidature aux bureaux des commissions).

– *Points en discussion*

26. La commission s'est interrogée sur la nécessité de faire évoluer les droits des membres de l'Assemblée qui ne sont affiliés à aucun groupe politique. Lors de la réunion du 4 septembre 2018, les membres de la commission ont, dans leur très grande majorité, considéré qu'il n'était pas souhaitable de créer un groupe mixte de non-inscrits, groupe «technique», au vu de la grande hétérogénéité des partis politiques auxquels les membres non-inscrits à l'Assemblée sont affiliés, un tel groupe ne reposant sur aucune rationalité politique au regard des positionnements très différents de ces membres.

27. En revanche, les membres de la commission n'ont pas exclu d'emblée la possibilité pour des membres non-inscrits de bénéficier de sièges à la commission de suivi et à la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, à l'instar de la commission du Règlement qui réserve deux sièges à des membres non-inscrits¹⁴.

– *Proposition de modification du Règlement*

28. La commission propose de modifier l'article 19 s'agissant des conditions de formation et de disparition d'un groupe politique, comme suit:

*«19.1. Les représentants et suppléants peuvent former des groupes politiques **par affinités politiques**. Pour être reconnus par le Bureau, les groupes politiques doivent s'engager à **promouvoir et à respecter, en particulier dans leur charte politique, leurs statuts et leurs activités, les valeurs du Conseil de l'Europe, notamment le pluralisme politique, les droits de l'homme et la prééminence du droit.***

*19.2. Un groupe politique doit compter au moins **5% des membres composant l'Assemblée** d'au moins **huit** délégations nationales. Aucun membre de l'Assemblée ne peut appartenir à plus d'un groupe politique.*

*19.3. Lors de sa constitution, chaque groupe politique remet au Bureau de l'Assemblée une déclaration contenant la dénomination du groupe, la liste de ses membres, la composition de son bureau, **une charte politique qui établit l'objectif du groupe, ainsi que ses statuts ou son règlement intérieur, qui doivent respecter la Convention européenne des droits de l'homme. Tous les membres du groupe déclarent par écrit, dans une annexe à la déclaration, qu'ils partagent les mêmes affinités politiques et idéologiques.***

Chaque groupe notifie au Bureau dans les meilleurs délais toute modification ultérieure.

Un groupe politique qui ne remplit plus les conditions stipulées à l'article 19.2 cesse d'exister. Le Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire le notifie au Bureau. Le Bureau en prend note à sa réunion suivante.»

(19.4, 19.5 et 19.6 sans changement)

12. La question de leur participation aux missions d'observation des élections a été examinée par le Bureau de l'Assemblée lors de la révision des Lignes directrices pour l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire en mai 2018.

13. Au parlement de l'Andorre, les parlementaires non-inscrits sont incorporés à un Groupe Mixte. La participation du Groupe Mixte aux activités du Parlement est analogue à celle des autres groupes parlementaires (article 25 du Règlement). Le Parlement lituanien a des dispositions similaires.

14. On relèvera cependant qu'en 2016, la commission avait déjà examiné la question de la composition de la commission de suivi, et avait décidé de ne pas donner suite à la proposition d'y nommer des membres n'appartenant à aucun groupe politique (voir le rapport de la commission sur les Modifications du Règlement de l'Assemblée (Doc. 13986), chapitre 2.2).

3. Statut du Président de l'Assemblée sortant: modification de l'article 20.3 du Règlement

29. L'article 20.3 du Règlement de l'Assemblée stipule que: «Pour autant qu'il n'a pas cessé d'être représentant ou suppléant à l'Assemblée ou qu'il n'a pas été destitué de sa fonction en application de l'article 54, 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 États 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 lui est pas applicable.»

30. Il convient de rappeler que, depuis 2002, date à laquelle l'Assemblée a octroyé au Président de l'Assemblée sortant le statut de membre de droit de la commission des questions politiques, son statut a été revalorisé à plusieurs reprises, de sorte qu'actuellement, dans les trois commissions concernées où il est membre de droit, le Président de l'Assemblée sortant bénéficie des mêmes droits que les autres membres de la commission (droit de vote, droit d'être membre du bureau de la commission, droit d'être membre des sous-commissions et de leurs bureaux, droit d'être candidat à une fonction de rapporteur, etc).

31. La commission du Règlement a été amenée, à l'initiative du Bureau de l'Assemblée, à se prononcer, dans un contexte bien particulier (démission du Président de l'Assemblée en 2017 avant la fin de son mandat), sur une interprétation détaillée de l'article 20.3 et de la notion de «Président sortant»¹⁵.

32. La commission a notamment relevé que, en l'état actuel des dispositions réglementaires, l'article 20.3 confère un privilège au Président de l'Assemblée sortant qui s'applique automatiquement – sauf si le Président n'est plus membre de l'Assemblée parlementaire ou s'il a été destitué. Un Président qui aurait démissionné de sa fonction reste donc titulaire de ce privilège, et est automatiquement membre de droit dans les trois commissions concernées, jusqu'à ce que le Président de l'Assemblée qui a été élu pour lui succéder devienne Président sortant à son tour. La commission a donc considéré qu'il convenait d'amender l'article 20.3 sur ce point.

33. De plus, des membres de la commission ont considéré que l'appartenance du Président de l'Assemblée sortant à trois commissions ne devrait pas avoir un caractère automatique, mais nécessiter que celui-ci en exprime le souhait et ait vraiment la volonté de participer à leurs travaux. Certains membres ont également mis en doute la capacité d'un Président qui a effectué un mandat court et incomplet à faire valoir dans ces trois commissions «l'expérience politique et l'expertise considérables» qu'il est supposé avoir acquis à cette occasion.

– Points en discussion

34. La commission doit examiner la question de la révision de l'article 20.3:

- il conviendrait d'inclure la mention qu'un Président de l'Assemblée parlementaire qui a démissionné de sa fonction, tout en restant membre de l'Assemblée, ne peut être membre de droit des commissions concernées;
- il conviendrait de préciser que seuls les Présidents de l'Assemblée qui ont été élus par l'Assemblée ont la qualité de Président de l'Assemblée sortant; le doyen des Vice-Présidents – ou le Vice-Président le plus âgé après lui – qui a assumé les fonctions de Président de l'Assemblée par intérim jusqu'à l'élection d'un nouveau Président à la prochaine partie de session suivante n'a pas la qualité de Président de l'Assemblée sortant¹⁶;
- la réflexion peut se poursuivre quant à la nécessité de modifier d'autres dispositions de l'article 20.3, notamment de permettre au Président sortant d'être membre de droit de trois commissions pour autant qu'il a effectué au moins un mandat complet.

15. Voir Note sur l'interprétation de l'article 20.3 du Règlement de l'Assemblée, document AS/Pro (2017) 21 def du 16 novembre 2017.

16. *Ibid.*

– Proposition de modification du Règlement

35. La commission propose de modifier l'article 20.3 sur le statut du Président de l'Assemblée sortant, comme suit:

«Pour autant qu'il n'a pas cessé d'être représentant ou suppléant à l'Assemblée, qu'il n'a pas démissionné de ses fonctions de Président, ou qu'il n'a pas été destitué de ses fonctions en application de l'article 54, le Président élu 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 États 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 lui est pas applicable.»

4. Éventuelle amélioration de la procédure d'examen des propositions de résolution et de recommandation

36. Le Secrétaire général de l'Assemblée avait été invité par le Bureau de l'Assemblée à «rédiger un mémorandum sur la procédure appliquée par l'Assemblée lors de l'examen des propositions de résolution et de recommandation et sur son éventuelle amélioration». Lors de sa réunion du 24 novembre 2017, le Bureau a pris note de ce mémorandum (document AS/Bur (2017) 81 rev) et a renvoyé la question à la commission du Règlement.

37. Il convient de rappeler que la démarche du Bureau visait plus particulièrement la question des demandes de modification de renvois ou de prolongations de renvois émanant des commissions, étant entendu que les décisions arrêtées par le Bureau en matière de renvois et de transmission aux commissions de propositions de texte – ou de leur classement sans suite – sont, en application des dispositions réglementaires, soumises à la ratification par l'Assemblée et qu'une fois ratifiées, ces décisions deviennent définitives. En application du Règlement en vigueur, toute demande de modification ultérieure d'un renvoi, ou toute demande de prolongation d'un renvoi, est clairement irrecevable. La pratique s'est, en fait, affranchie des contraintes réglementaires.

38. Les propositions de résolution ou de recommandation déposées par les membres de l'Assemblée font l'objet, en premier lieu, d'un examen par le Comité des Présidents, qui est chargé de préparer les réunions du Bureau. Les propositions du Comité des Présidents quant aux suites à donner aux propositions de résolution ou de recommandation sont ensuite adressées au Bureau de l'Assemblée, pour décision. Les présidents des commissions sont membres du Bureau et peuvent donc faire valoir la position de leur commission avant que le Bureau arrête une décision. Les décisions du Bureau de renvoi de ces propositions de résolution ou de recommandation aux commissions pour rapport, de transmission pour information, ou de classement sans suite, sont subséquemment soumises à la ratification de l'Assemblée le lundi et le vendredi matin d'une partie de session (elles figurent dans le rapport d'activité du Bureau et de la Commission permanente ou son addendum) ou de la Commission permanente. Elles peuvent à cette occasion faire l'objet d'une contestation.

4.1. Rappel de la position de la commission du Règlement

39. En juin 2014, la commission du Règlement a été amenée à clarifier, à la demande du Bureau de l'Assemblée, la question des renvois en commissions approuvés par le Bureau et leur contestation en séance plénière (articles 26¹⁷ et 33¹⁸ du Règlement de l'Assemblée)¹⁹. La commission avait alors rappelé que «le Règlement dispose tout à fait expressément que les propositions de renvoi ou de transmission aux commissions ou de classement sans suite décidées par le Bureau doivent être soumises à la ratification de

17. «26.1. Tout document visé à l'article 24.2.c. [les propositions déposées par les représentants ou suppléants] et, si nécessaire, h. [tout autre document considéré comme un document officiel par le Président de l'Assemblée], fait l'objet d'une décision du Bureau, le cas échéant après consultation d'une ou de plusieurs commissions, soit de saisine d'une ou plusieurs commissions, soit de transmission pour information, soit de classement sans suite. Un document transmis pour information ne peut donner lieu à un rapport de commission à l'Assemblée.

26.2. Le Bureau peut saisir une commission d'une question spécifique, notamment dans le cadre des suites à donner à un texte adopté, dont elle n'est pas déjà saisie, pour rapport à l'Assemblée.

26.3. Le Bureau soumet dès que possible ces décisions à la ratification de l'Assemblée ou de la Commission permanente. Ces décisions sont portées à la connaissance des membres dans le rapport d'activité du Bureau et de la Commission permanente ou dans un document séparé. Les deuxième et troisième phrases de l'article 33.5 s'appliquent mutatis mutandis. Un document est renvoyé pour examen au fond à une seule commission, toute autre commission pouvant être saisie pour avis.

26.4. La saisine d'une commission devient caduque au bout de deux ans ou, à la demande de la commission concernée, par une décision de l'Assemblée.»

l'Assemblée. C'est la raison pour laquelle figure clairement à l'ordre du jour de chaque partie de session, sous le point "Débat du rapport d'activité du Bureau et de la Commission permanente", la mention "[éventuellement] vote". Les membres de l'Assemblée sont ainsi formellement avisés de la possibilité que se tienne un vote sur l'une ou l'autre des questions mentionnées au rapport d'activité qui ferait l'objet d'une contestation en séance plénière».

40. À cette occasion, la commission du Règlement avait jugé utile de faire connaître sa position, d'une part sur la modification subséquente des renvois de propositions – après ratification par l'Assemblée de ces renvois – c'est-à-dire les demandes de prolongations de renvois et de changements de renvois, et d'autre part, sur le délai d'examen des propositions par le Bureau avant que celui-ci arrête sa décision.

41. S'agissant des **demandes de modification de renvois déjà ratifiés**, la commission du Règlement avait considéré en 2014 que «En stipulant que les propositions de renvois, de transmissions aux commissions ou de classement sans suite doivent faire l'objet d'une ratification par l'Assemblée, le Règlement pose comme principe qu'une telle ratification emporte décision définitive et irrévocable. C'est également le sens de la procédure qui permet de contester en séance les décisions du Bureau en la matière – par exemple, en proposant un renvoi pour rapport au profit d'une autre commission, la saisine d'une commission pour avis, le renvoi pour rapport au lieu d'une transmission pour information, etc». La commission observait alors que cette procédure était, en pratique, très peu usitée, et qu'il n'était pas rare que parviennent au Bureau des demandes de modification de renvoi émanant des commissions, qui auraient normalement dû être formulées en temps opportun dans l'hémicycle au moment de la ratification des propositions du Bureau²⁰. La commission a considéré alors que «les changements de renvois ne sont, ni plus ni moins, qu'une façon de contourner l'article 26 du Règlement» et rappelé la nécessité de respecter «la procédure réglementaire existante, aux termes de laquelle il ne devrait plus être possible de revenir sur une décision ratifiée par l'Assemblée».

42. S'agissant des **demandes de prolongation de renvois**, la commission du Règlement rappelait les termes de l'article 26.4 du Règlement («La saisine d'une commission devient caduque au bout de deux ans ou, à la demande de la commission concernée, par une décision de l'Assemblée»), disposition qui avait été insérée dans le Règlement en 2000. La commission observait alors que, dans la pratique, cette disposition n'était «pas strictement respectée, puisque les commissions sollicitent régulièrement du Bureau des prolongations de la durée de renvois, motivées par des justifications diverses, par exemple un changement de rapporteur, la nécessité de recherches complémentaires ou d'un délai supplémentaire pour finaliser le rapport»²¹. La commission rappelait que «l'Assemblée avait jugé utile d'encadrer les travaux des commissions dans le temps afin que celles-ci répondent dans des délais raisonnables aux questions qui étaient soumises à leur réflexion» et que la pratique des prolongations de renvois décidées par le Bureau de l'Assemblée – et qui ne font pas l'objet d'une ratification par l'Assemblée – contrevenait aux dispositions réglementaires existantes.

43. En conclusion, la commission rappelait que la pratique consistant à ce que le Bureau octroie des prolongations de mandat aux commissions, au-delà de l'échéance réglementaire de deux ans, ou qu'il réexamine des décisions de renvois, de transmission pour information ou de classement sans suite qui ont été dûment ratifiées par l'Assemblée, était contraire au Règlement et ne répondait pas aux exigences du principe de transparence des décisions.

18. L'article 33.5 dispose que «Le rapport d'activité du Bureau et de la Commission permanente peut inclure une section ou une annexe spéciales énumérant les décisions qui doivent être ratifiées par l'Assemblée, en particulier les décisions prises sur la base de l'article 26 concernant les documents officiels. L'adoption d'une motion déposée par un membre de l'Assemblée en vue de modifier une décision du Bureau requiert la majorité des suffrages exprimés. Sur toute motion de ce type, seuls peuvent être entendus son auteur, un orateur "contre" et le rapporteur du Bureau.»

19. Voir la note d'information sur les «Renvois en commissions approuvés par le Bureau et leur contestation en séance plénière (articles 26 et 33 du Règlement de l'Assemblée)» préparée par le secrétariat de la commission, document AS/Pro (2014) 11.

20. À titre d'information, 12 demandes de modification de renvois ont été présentées en 2018, 10 en 2017, 14 en 2016, 4 en 2015 et 9 en 2014.

21. À titre d'information, 25 demandes de prolongation de renvois ont été présentées en 2018, 10 en 2017, 14 en 2016, 26 en 2015, 14 en 2014, 22 en 2013, 12 en 2012, 21 en 2011, 15 en 2010, 11 en 2009. Certaines demandes sont incontestablement abusives au regard des stipulations réglementaires et certaines ont conduit le Bureau, en fin de compte, à octroyer à une commission jusqu'à 7 années pour produire un rapport.

44. De même, la note précitée évoquait la question du délai d'examen des propositions de texte par le Comité des Présidents et le Bureau, relevant que le Règlement ne prévoyait aucun délai «d'instruction» de sorte qu'une proposition peut ne faire l'objet d'aucune proposition de suites à donner pendant plusieurs semaines – voire aucune proposition du tout, dans de très rares cas.

4.2. Propositions du Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire

45. Dans son mémorandum précité, le Secrétaire général de l'Assemblée souligne que la procédure prévue par le Règlement s'agissant de l'examen des propositions de résolution ou de recommandation présentées par les membres de l'Assemblée ou les commissions est claire, s'agissant de leur examen par le Bureau de l'Assemblée, de la ratification des décisions du Bureau en la matière par l'Assemblée, et de la possibilité de contester ces décisions au moment de leur ratification en séance plénière.

46. Il appartient au Bureau de garantir le respect de l'article 26.4 du Règlement sur la caducité des saisines des commissions, tout comme le respect de l'article 26.3 dans le cas des demandes de modification des renvois déjà ratifiés par l'Assemblée. Ainsi, le Bureau devrait:

- privilégier davantage la consultation des commissions en amont;
- s'engager à examiner les propositions de renvoi et à se prononcer en respectant un délai rapproché;
- privilégier le contenu des propositions et leur importance au regard des décisions antérieures de l'Assemblée et des programmes de travail des commissions.

47. En conséquence, le Secrétaire général de l'Assemblée a invité le Bureau de l'Assemblée à établir et respecter la procédure suivante lors de l'examen de nouvelles propositions de résolution ou de recommandation, procédure dont le Bureau a pris note lors de sa réunion du 23 novembre 2017:

1. Les nouvelles propositions – après leur dépôt et à condition qu'elles soient conformes au Règlement – sont soumises à la plus proche réunion du Comité des Présidents. Le Comité des Présidents les examine et fait des propositions au Bureau de l'Assemblée sur un éventuel suivi.

2. Les propositions du Comité des Présidents sont ensuite distribuées aux présidents des commissions pour information en temps utile avant la deuxième réunion du Bureau suivant la réunion du Comité des Présidents mentionnée au paragraphe 1.

3. Le Bureau, à sa deuxième réunion après ladite réunion du Comité des Présidents, examine et prend position sur toutes les propositions, et décide de leur renvoi pour rapport ou transmission pour information aux commissions, ou de leur classement sans suite (conformément à l'article 26). Le Bureau peut également décider de renvoyer une proposition à une commission afin qu'il en soit tenu compte dans la préparation d'un rapport en cours.

4. Les titres des propositions ne peuvent être modifiés par le Bureau. Toutefois, le Bureau peut décider de fusionner plusieurs propositions concernant un sujet identique ou similaire sous un nouveau titre.

5. Les décisions du Bureau sur les renvois sont soumises à la prochaine séance de l'Assemblée ou réunion de la Commission permanente pour ratification.

6. Si une décision prise par le Bureau est contestée avec succès à l'Assemblée ou à la Commission permanente, la proposition concernée sera renvoyée au Bureau pour réexamen.

7. Les renvois – une fois ratifiés par l'Assemblée / la Commission permanente – ne peuvent pas être contestés ou modifiés par la suite (sauf s'il s'agit de saisir une commission pour avis).

8. Les retards ou ajournements de l'examen des renvois par le Comité des Présidents ou le Bureau ne sont pas autorisés (une demande de consultation de la commission concernée avant que le Bureau ne prenne une décision sur un renvoi ne sera pas considérée comme un report; la décision du Bureau, prise lors de sa réunion de lundi matin pendant une partie de session, de reporter l'examen des renvois à sa réunion de vendredi la même semaine, ne sera pas non plus considérée comme un report).

9. Les renvois sont valides pour la durée prévue dans le Règlement (article 26.4). Le Bureau de l'Assemblée n'accepte aucune demande de prolongation de la validité des renvois.

10. Lors de l'examen de nouvelles propositions, le Comité des Présidents et le Bureau respectent les directives suivantes:

- a. la proposition doit entrer dans le champ des compétences du Conseil de l'Europe;
- b. il convient de prendre en compte la pertinence d'une proposition, notamment lorsqu'elle concerne de nouveaux problèmes et enjeux ou serait de nature à contribuer à renforcer la pertinence politique et la visibilité de l'Assemblée;

- c. les travaux antérieurs de l'Assemblée dans le domaine concerné seront pris en compte;
- d. l'existence de propositions antérieures qui sont encore à l'étude par les commissions sera également pris en compte.

4.3. Propositions des délégations nationales et des groupes politiques dans le cadre de la commission ad hoc du Bureau sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire

48. Certaines propositions concrètes ont été formulées visant à rationaliser les travaux de l'Assemblée. Parmi celles-ci, il a été suggéré de modifier le Règlement afin d'introduire un seuil plus élevé (actuellement 20 signatures suffisent) pour la présentation d'une proposition de résolution ou de recommandation. Il a également été proposé de confier aux commissions la sélection des propositions qui devraient aboutir à un rapport, le Bureau se contentant de vérifier si elles remplissent les critères formels.

– Points en discussion

49. La commission est invitée à examiner la procédure de saisine des commissions et à approuver les propositions du Secrétaire général de l'Assemblée en tant que lignes directrices (paragraphe 47); le Bureau de l'Assemblée sera invité à les observer lorsqu'il examine de nouvelles propositions de résolution ou recommandation.

5. Réformer le système de suivi global des obligations et engagements des États membres ou les méthodes de travail et les procédures internes actuelles de la commission de suivi

50. Certaines propositions des délégations nationales et des groupes politiques formulées dans le cadre de la commission ad hoc du Bureau sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire ont porté sur les méthodes de travail et procédures relatives à la fonction de suivi de l'Assemblée. Toutefois, ces propositions ne visaient pas à modifier le Règlement en tant que tel, mais exprimaient davantage le souhait soit de réformer la procédure de suivi de l'Assemblée ou à tout le moins de rationaliser les méthodes de travail de la commission de suivi en la matière. La commission de suivi a examiné ces propositions en détail et en a livré une analyse et des conclusions détaillées²². S'agissant de la durée de la procédure de suivi, elle a décidé d'élaborer des critères clairs et uniformes régissant les évaluations et la clôture de la procédure de suivi et du dialogue postsuivi; les rapporteurs seront en outre chargés d'élaborer, pour chaque pays faisant l'objet d'une procédure de suivi complète ou engagé dans un dialogue postsuivi, une liste claire de questions concrètes à régler et d'actions à mener accompagnées d'un échéancier précis pour faire avancer la procédure de suivi. Par ailleurs, pour répondre aux critiques du manque d'égalité de traitement entre les États membres, la commission de suivi a décidé de ne plus présenter de rapports périodiques sur le respect des obligations des États, en suivant l'ordre alphabétique, mais de sélectionner les États faisant l'objet d'un tel examen sur des raisons de fond, tout en maintenant l'objectif de consacrer, au fil du temps, des examens périodiques à tous les États membres.

51. La [Résolution 2261 \(2019\)](#) a opéré quelques menus changements dans le mandat de la commission, afin de traduire les conclusions de la réflexion de la commission de suivi. Le rapporteur ne pense pas que la commission du Règlement aurait, à ce stade, d'autres éléments à ajouter, hormis la réflexion portant sur le cumul des fonctions de rapporteur et du nombre de rapports (chapitre 7.2.2).

6. Mise en œuvre de la [Résolution 2248 \(2018\)](#) sur la procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme

52. Par la [Résolution 2248 \(2018\)](#) qui vise à renforcer le cadre de l'élection des juges et à apporter des améliorations à la procédure d'élection, l'Assemblée invite la commission du Règlement «à examiner les changements proposés dans la procédure d'élection à l'Assemblée qui nécessiteraient des amendements au Règlement et à soumettre les propositions correspondantes à l'Assemblée en temps utile, et à examiner les façons et les moyens de garantir une forte participation à la commission sur l'élection des juges» (paragraphe 9.1).

22. Voir le rapport de la commission de suivi sur «L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2018)» ([Doc. 14792](#), partie I), chapitre 5.

53. Sur le premier point, la [Résolution 2248 \(2018\)](#) convient de modifier la procédure ainsi:

«8.1. le/la président(e) ou un(e) représentant(e) du Panel consultatif est invité(e) par le/la président(e) de la commission sur l'élection des juges à exposer les motifs de l'avis du Panel sur les candidats aux séances d'information organisées avant chaque groupe d'entretiens;

8.2. une liste de candidats est rejetée:

8.2.1. si les candidats ne satisfont pas tous aux conditions définies à l'article 21.1;

8.2.2. si la procédure nationale de sélection n'a pas satisfait aux exigences minimales d'équité et de transparence;

8.2.3. si le Panel consultatif n'a pas été dûment consulté;

8.3. la proposition de rejet d'une liste de candidats par la commission sur l'élection des juges est adoptée à la majorité des voix exprimées;

8.4. les membres de la commission sur l'élection des juges originaires du pays dont la liste est examinée ne sont pas autorisés à voter en commission sur le rejet éventuel de la liste de leur pays ni sur les préférences à exprimer parmi les candidats qui y figurent.»

54. La commission sur l'élection des juges rappelle qu'elle ne peut rejeter une liste de candidats que pour certains motifs dûment spécifiés et que dès lors que la procédure nationale respecte les exigences de l'Assemblée et que les trois candidats sont en principe éligibles, l'Assemblée n'a d'autre choix que de procéder à l'élection. La Résolution énonce désormais le principe que l'un de ces motifs devrait systématiquement conduire la commission à recommander le rejet de la liste à l'Assemblée et que la majorité requise pour l'adoption par la commission d'une recommandation de rejet devrait aussi être ramenée à la majorité des votes exprimés et non plus requérir les deux tiers des voix (à l'exception de la décision de prise en considération des listes d'un seul sexe).

55. La commission du Règlement a donc pour simple mission de traduire dans les dispositions pararélementaires la décision de l'Assemblée de modifier la procédure d'élection à l'Assemblée figurant dans la [Résolution 2248 \(2018\)](#), en en préservant la lisibilité et la cohérence, et en s'assurant de leur parfaite conformité avec les dispositions du Règlement.

56. En conséquence, le paragraphe 4.i du mandat de la commission sur l'élection des juges pourrait être modifié ainsi:

«La commission vote à la majorité des suffrages exprimés. Une décision de prise en considération d'une liste de candidats d'un seul sexe **dans des cas exceptionnels** requiert la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. La commission procède au vote sur les candidats au scrutin secret. Seuls les membres ayant assisté en totalité à la procédure d'entretien des candidats pour un poste de juge peuvent voter. **Les membres de la commission originaires du pays dont la liste est examinée ne sont pas autorisés à voter sur le rejet éventuel de la liste de leur pays ni sur les préférences à exprimer parmi les candidats qui y figurent.** Pour toute autre décision, la commission vote à main levée. Un vote au scrutin secret peut être demandé si un tiers au moins des membres présents le demandent. Le président est habilité à prendre part au vote.»

57. Il est proposé de modifier également les dispositions complémentaires relatives aux candidats à la Cour européenne des droits de l'homme, en amendant la [Résolution 1366 \(2004\)](#), modifiée comme suit:

– en remplaçant le paragraphe 3 par le paragraphe suivant:

«L'Assemblée décide de ne pas prendre en considération les listes de candidats:

i. donnant à penser que les domaines de compétence dans lesquels ont été sélectionnés les candidats sont indûment restreints;

ii. si les candidats ne satisfont pas tous aux conditions définies à l'article 21, paragraphe 1, de la [Convention européenne des droits de l'homme](#)²³;

iii. si l'un des candidats ne semble pas posséder une connaissance active de l'une des langues officielles du Conseil de l'Europe et une connaissance passive de l'autre;

23. Article 21 – Conditions d'exercice des fonctions

«1. Les juges doivent jouir de la plus haute considération morale et réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être des juristes possédant une compétence notoire.»

iv. si la procédure nationale de sélection n'a pas satisfait aux exigences minimales d'équité et de transparence;

v. si le Panel consultatif n'a pas été dûment consulté²⁴.

Dans de tels cas, la proposition de rejet d'une liste de candidats est adoptée par la commission sur l'élection des juges à la majorité des voix exprimées. Cette proposition doit être entérinée par l'Assemblée dans le cadre du rapport d'activité du Bureau de l'Assemblée et de la Commission permanente. L'acceptation par l'Assemblée de la proposition de rejet d'une liste entraîne son rejet définitif; l'État concerné est invité à soumettre une nouvelle liste. Si la proposition de rejet d'une liste est rejetée par l'Assemblée, la liste est alors renvoyée à la commission.

- en modifiant le paragraphe 4 ainsi qu'il suit:

*«**De plus**, l'Assemblée décide de prendre en considération les listes de candidats d'un seul sexe si ces candidats appartiennent au sexe sous-représenté à la Cour (c'est-à-dire le sexe représentant moins de 40% du nombre total de juges) ou dans les cas exceptionnels où une Partie contractante a pris toutes les mesures nécessaires et adéquates pour garantir la présence de candidats des deux sexes qui satisfassent aux exigences du paragraphe 1 de l'article 21 de la Convention européenne des droits de l'homme.*

*Ces cas exceptionnels doivent être considérés comme tels à une majorité des deux tiers des voix exprimées par les membres de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme. **Si la majorité requise n'est pas atteinte, la commission recommande à l'Assemblée le rejet de la liste.** Cette position doit être entérinée par l'Assemblée dans le cadre du rapport d'activité du Bureau de l'Assemblée et de la Commission permanente.»;*

- en ajoutant après le paragraphe 5 le paragraphe suivant:

«Le/la président(e) ou un(e) représentant(e) du Panel consultatif est invité(e) par le/la président(e) de la commission sur l'élection des juges à exposer les motifs de l'avis du Panel sur les candidats aux séances d'information organisées avant chaque groupe d'entretiens.»;

58. Par ailleurs, la commission sur l'élection des juges interroge la commission du Règlement sur la possibilité de «modifier les règles régissant le fonctionnement de la commission de manière à créer des incitations pour une présence plus régulière des membres», y compris par l'examen de sanctions éventuelles à l'encontre des groupes politiques dont les membres ne participent pas aux réunions de la commission sur une base régulière ainsi qu'à l'encontre des membres eux-mêmes.

59. Cette question de la participation des membres est d'un intérêt général pour toutes les commissions de l'Assemblée, mais elle est sans doute plus marquante pour les trois commissions dont les membres sont nommés par les groupes politiques, compte tenu du fait, notamment, que deux d'entre elles n'ont pas de suppléants. Les statistiques de participation de ces dernières années ne trahissent cependant pas d'écarts importants entre les commissions composées par les délégations nationales et celles relevant des nominations des groupes politiques²⁵. Tout comme le rapporteur de la commission sur l'élection des juges, le rapporteur de la commission du Règlement constate qu'il est de la responsabilité des groupes politiques de tirer les conclusions des statistiques de participation individuelle – qui leur sont transmises chaque année – et de prendre les mesures nécessaires pour remplacer dans les commissions concernées les membres qu'ils y ont nommés et qui manquent d'assiduité. Il considère également que les sanctions ne seraient pas une solution appropriée. Si les groupes politiques prenaient des mesures fermes en la matière, par exemple de remplacer les membres après un certain nombre d'absences (trois absences consécutives ou cinq non consécutives par exemple), cela aurait sans nul doute un effet immédiat sur le taux de participation dans les trois commissions concernées.

24. Pour contribuer à garantir que les candidats soient pleinement qualifiés, un panel consultatif d'experts, créé par le Comité des Ministres en novembre 2010, propose ses conseils confidentiels sur les éventuels candidats avant l'envoi de la liste définitive des trois noms à l'Assemblée. www.coe.int/fr/web/dlapil/advisory-panel.

25. Voir le document élaboré annuellement par la commission du Règlement sur la Participation des membres aux sessions plénières de l'Assemblée parlementaire et aux réunions des commissions (AS/Pro (2019) 01 def du 24 janvier 2019, annexe VI).

7. Propositions de modification du Règlement issues des réflexions dans le cadre de la commission ad hoc du Bureau sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire

7.1. Intensifier le dialogue avec le Comité des Ministres

60. Plusieurs propositions ont été formulées par des délégations nationales et des groupes politiques dans le cadre de la commission ad hoc du Bureau sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire s'agissant d'améliorer le dialogue politique entre l'Assemblée et le Comité des Ministres, ainsi que d'assurer un meilleur respect des travaux de l'Assemblée par le Comité des Ministres. Tirant les conclusions de l'exercice, le Bureau «a décidé de poursuivre, s'il y a lieu, le dialogue avec le Comité des Ministres sur toutes les propositions visant à renforcer le rôle de l'Assemblée vis-à-vis du Comité des Ministres ou à améliorer le dialogue entre les deux organes statutaires».

61. Pour autant, le rapporteur constate que certaines propositions, qui ne relèvent pas des relations politiques entre les deux organes²⁶, ont déjà été étudiées par la commission du Règlement dans le passé – notamment l'amélioration du contenu des réponses du Comité des Ministres aux recommandations de l'Assemblée afin de rendre ces réponses plus substantielles – et que d'autres pourraient être étudiées dans le cadre du présent rapport, notamment:

- l'augmentation de la durée allouée à la séance de questions-réponses avec le/la Président(e) du Comité des Ministres, à l'issue de son discours introductif lors de la présentation de sa communication à chaque partie de session de l'Assemblée;
- la possibilité d'inviter le Secrétaire Général et/ou la Présidence du Comité des Ministres à rendre compte et à répondre à des questions sur un thème spécifique ou sur les suites données par le Comité des Ministres aux recommandations de l'Assemblée;
- la meilleure préparation du dialogue avec le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pendant les parties de session de l'Assemblée et notamment de la séance de questions (sur la base de questions écrites).

62. Certaines de ces propositions pourraient donc se traduire par une modification des dispositions réglementaires pertinentes (voir ci-après).

7.2. Rationaliser les travaux de l'Assemblée

63. D'autres propositions ont été formulées toujours dans le cadre de la commission ad hoc du Bureau visant, quant à elles, à rationaliser les travaux de l'Assemblée.

7.2.1. Organisation des débats

– Temps de parole en séance

64. Force est de constater que le temps de parole attribué aux orateurs, qui est actuellement de quatre minutes, est systématiquement ramené, dans la pratique, à trois minutes pour la grande majorité des débats, ceux du vendredi matin restant l'exception. Il est donc proposé de modifier les dispositions portant sur l'organisation des débats pour fixer le temps de parole des orateurs à trois minutes (article 53.4 et paragraphe 1 des dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée, sur le temps de parole). Le temps de parole des présidents des commissions saisies au fond, qui est actuellement limité à deux minutes, pourrait également être aligné sur cette base. Il va de soi que le Bureau de l'Assemblée bénéficie, dans la pratique, d'une marge de flexibilité et peut proposer à l'Assemblée d'accroître le temps de parole en séance, à quatre minutes, pour certains débats (séance du vendredi matin, voire du jeudi après-midi).

– Dispositions relatives aux demandes de débat d'urgence et d'actualité

65. Certaines propositions formulées dans le cadre de la commission ad hoc du Bureau souhaitent restreindre le champ thématique et géographique des demandes de débat d'urgence et d'actualité et de les limiter à des questions relevant de la compétence du Conseil de l'Europe.

26. Le rapport en cours de préparation de la commission des questions politiques et de la démocratie «Rôle et mission de l'Assemblée parlementaire: principaux défis pour l'avenir» comporte un examen plus détaillé des propositions formulées dans le cadre de la commission ad hoc s'agissant de renforcer le dialogue entre l'Assemblée et le Comité des Ministres.

66. Le rapporteur considère qu'il n'y a pas lieu de procéder à une modification formelle de l'article 51.1 sur la procédure d'urgence au sein de l'Assemblée, de l'article 52.1 sur la procédure d'urgence au sein de la Commission permanente, ou de l'article 53.2 sur les débats d'actualité, afin d'y inclure des critères spécifiques quant à la recevabilité de telles demandes. Le rapporteur rappelle que le Bureau avait approuvé en 2007 des «critères de sélection des demandes de débats selon la procédure d'urgence» (document AS/Bur (2007)73), qui nécessiteraient sans aucun doute d'être actualisés.

– *Communication du/de la Président(e) du Comité des Ministres et du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe*

67. Les séances de questions-réponses avec le/la Président(e) du Comité des Ministres lors de la présentation de sa communication à chaque partie de session de l'Assemblée ou le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe rencontrent incontestablement l'intérêt des membres, qui ne manquent pas d'exprimer leur frustration lorsque la durée limitée de l'exercice ne permet aux orateurs invités concernés de ne répondre qu'à un petit nombre de questions.

68. La commission pourrait explorer la proposition d'accroître la durée totale allouée à cet exercice (et la porter à une heure et demie au lieu d'une heure pour la présidence du Comité des Ministres), ainsi que celle de limiter le temps dévolu au discours introductif afin de laisser davantage de temps à l'exercice de questions-réponses.

69. La possibilité d'organiser la séance de questions avec le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pendant les parties de session sur la base de questions écrites nécessite l'accord préalable du Secrétaire Général.

70. Afin de donner suite à ces propositions, il conviendra d'amender les lignes directrices concernant les questions aux orateurs invités:

- en complétant le chapitre A relatif aux «questions à la présidence en exercice du Comité des Ministres» en y ajoutant un paragraphe 1 libellé comme suit:

«Afin de permettre aux membres de l'Assemblée d'adresser leurs questions à la présidence du Comité des Ministres et d'entendre les réponses, la présentation du rapport sur les activités du Comité des Ministres ne peut excéder un tiers du temps total dévolu à la communication du Comité des Ministres.»

- en complétant le chapitre B relatif aux «questions aux autres orateurs invités» en y ajoutant un paragraphe 7 libellé comme suit:

«Les représentants et suppléants peuvent adresser au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe des questions écrites, pour réponse orale. Ils doivent s'inscrire sur le registre prévu à cet effet et déposer le texte de la question une semaine au moins avant l'ouverture de la partie de session. Les questions écrites portant sur un sujet identique ou connexe peuvent recevoir une réponse commune. Cet exercice suppose l'accord du Secrétaire Général.»

– *Débat libre*

71. Augmenter le temps imparti au débat libre a été mentionné par une délégation dans le cadre des travaux de la commission ad hoc. L'article 39 du Règlement dispose que l'Assemblée ne peut tenir qu'un seul débat libre au cours d'une partie de session et limite la durée du débat libre à une heure. Le rapporteur constate, au vu de la pratique effective, qu'il y a en effet un grand nombre d'orateurs inscrits qui n'ont pas l'opportunité de prendre la parole. Au vu du grand nombre de débats qui figurent à l'ordre du jour d'une partie de session, qui eux-mêmes enregistrent souvent un grand nombre d'orateurs, il n'est pas aisé pour le Bureau de l'Assemblée de contenter tout un chacun. Dans la pratique, lorsque l'ordre du jour – moins surchargé – l'a permis, la séance de débat libre a pu se tenir pendant une heure et demie, voire se tenir sur deux séances, celle du vendredi matin permettant d'épuiser la liste des orateurs inscrits.

72. Le rapporteur propose donc de ne pas modifier le cadre réglementaire existant et de laisser au Bureau de l'Assemblée la marge de flexibilité nécessaire lorsqu'il adopte le projet d'ordre du jour des parties de session de l'Assemblée.

7.2.2. Cumul des mandats de rapporteur pour un même parlementaire

73. La question du cumul des mandats de rapporteur pour un même parlementaire dans les commissions dont il ou elle est membre a été soulevée à plusieurs reprises dans le passé. Elle a été à nouveau mentionnée dans le cadre de la réflexion de la commission ad hoc du Bureau, plusieurs délégations souhaitant favoriser une plus grande diversité de rapporteurs et l'implication d'un plus grand nombre de parlementaires dans la rédaction des rapports. Les propositions suivantes ont été formulées:

- limiter le nombre de rapports attribués à un(e) même membre de l'Assemblée,
- aucun membre ne devrait être chargé de plus d'un rapport à la fois, même s'il est membre de plusieurs commissions;
- les rapporteurs de la commission de suivi ne devraient pas être rapporteurs sur d'autres sujets en même temps;
- les rapporteurs doivent être membres de la commission depuis au moins un an.

74. Dans la [Résolution 2002 \(2014\)](#) sur l'évaluation de la mise en œuvre de la réforme de l'Assemblée parlementaire, sur la base d'un rapport de la commission, l'Assemblée décidait de limiter à cinq le nombre de rapports ou d'avis pour lequel un même parlementaire peut être simultanément responsable (article 50.1 du Règlement). À l'époque, la rapporteure de la commission avait proposé de limiter à trois le nombre de rapports ou d'avis dont un même parlementaire a la charge pour l'ensemble des commissions. Cette proposition pourrait être réétudiée.

75. La commission pourrait, en conséquence, proposer de limiter à trois rapports ou avis le nombre total de rapports dont un même parlementaire a la charge simultanément, pour l'ensemble des commissions, dont un maximum de deux rapports ou avis par commission – à l'exception de la commission de suivi où un membre ne peut être rapporteur que pour un unique rapport. Le mandat de rapporteur général doit être compris dans cette limite.

76. Il est proposé d'amender en conséquence l'article 50.1 du Règlement, en modifiant la quatrième phrase, de la manière suivante: «**Un rapporteur doit être membre de la commission depuis au moins un an.** Un membre de l'Assemblée qui est simultanément rapporteur pour **trois** rapports ou avis en cours, **y compris un mandat de rapporteur général**, au titre d'une ou plusieurs commissions, ne peut être désigné rapporteur. **Il ne peut pas être rapporteur pour plus de deux rapports ou avis par commission. Un membre de la commission de suivi ne peut être rapporteur que pour un seul rapport ou avis de cette commission** (note de bas de page: les rapport ou avis en cours sont ceux qui n'ont pas encore été débattus par l'Assemblée ou la Commission permanente)».

8. Modifications diverses nécessitées par la pratique parlementaire

8.1. Élection des bureaux des commissions

77. Aux termes de l'article 46 du Règlement sur les bureaux des commissions, lors de la première réunion annuelle des commissions, la présidence est assumée par le plus âgé des membres présents «jusqu'à l'élection du président de la commission». Les candidats aux fonctions de président et de vice-présidents d'une commission «doivent appartenir au groupe politique auquel la présidence ou une vice-présidence a été attribuée sur la base d'un accord conclu entre les groupes politiques au sein du Comité des Présidents».

78. Or, en janvier 2018, l'absence de nominations de candidats par les groupes politiques, faute d'accord, dans certaines commissions a paralysé les travaux de ces commissions, qui n'ont pu examiner les questions qui figuraient à leur ordre du jour, puisque le Règlement ne permet pas à une commission, durant la présidence provisoire, de débattre d'aucune question hormis celle de l'élection du président.

79. Il conviendrait donc de modifier le Règlement, afin de stipuler que, faute d'accord entre les groupes politiques et de transmission des candidatures aux secrétariats des commissions en temps utile avant la première réunion de la commission, une commission peut poursuivre ses travaux sous la présidence du doyen d'âge, et procéder à l'élection de ses vice-présidents.

80. En conséquence, il conviendrait de modifier l'article 46.2 de la manière suivante:

«Jusqu'à l'élection du président de la commission, ou en l'absence d'accord conclu entre les groupes politiques ou de candidatures proposées à la présidence jusqu'à l'élection des vice-présidents, la présidence est assumée par le plus âgé des membres présents, sous la présidence duquel aucun débat ne peut avoir lieu dont l'objet est étranger à l'élection du bureau de la commission.»

8.2. Discours non prononcés

81. Le traitement et la publication des comptes rendus de séances étant appelés à évoluer au cours de l'année, il est désormais indispensable de modifier les dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée, sur l'organisation des débats, s'agissant des discours non prononcés, qui devront désormais être transmis au Service de la Séance dans un format électronique. De même, si l'Assemblée décide de ramener le temps de parole des orateurs à trois minutes, la longueur des discours non prononcés devra être diminuée de manière proportionnelle. Le paragraphe 3 du texte pararéglémentaire correspondant devra donc stipuler que **les discours non prononcés doivent être «transmis en format électronique et ne pas dépasser 400 mots»**.

8.3. Dénomination du Comité des présidents

82. Un amendement rédactionnel est nécessaire, dans la version française du Règlement, afin de changer la dénomination «Comité des présidents» en «Comité présidentiel», notamment aux articles 14, 20.1 et 46.3. Cette dénomination, outre qu'elle correspond davantage à la version anglaise, revêt incontestablement une connotation moins sexiste.

9. Conclusion

83. Lors de sa réunion du 18 mars 2019, la commission du Règlement a examiné les propositions relatives aux modifications qui pourraient être apportées au Règlement, et, ainsi que le rapporteur le recommande, elle a décidé notamment:

- de modifier l'article 19 du Règlement afin de compléter les *conditions de formation* – notamment quant au nombre minimal de membres et de délégations requises pour constituer un groupe, aux documents prérequis, et à la nécessité d'adhérer à une identité politique commune – et d'établir *les conditions de disparition d'un groupe politique*; en outre, la commission a précisé les conséquences qu'emportent la disparition ou la dissolution d'un groupe politique sur ses membres;
- de modifier l'article 20.3 afin de compléter les conditions permettant au *Président de l'Assemblée sortant* d'être membre de droit de la commission des questions politiques et de la démocratie, de la commission de suivi et de la commission du Règlement;
- de modifier le *mandat de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme* et la procédure spécifiée dans les dispositions complémentaires relatives aux candidats à la Cour européenne des droits de l'homme, afin d'y intégrer les modifications décidées par l'Assemblée dans sa [Résolution 2248 \(2018\)](#);
- de modifier l'article 46.2 du Règlement sur *l'élection des bureaux des commissions*, afin de permettre aux commissions de poursuivre leurs travaux au cours de leur première réunion lors de la partie de session de janvier, en l'absence de présidence;
- de modifier l'article 50.1 afin de renforcer les dispositions de *prévention du cumul des mandats de rapporteur de commission*;
- de modifier les dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée s'agissant du *temps de parole en séance*;
- d'amender les lignes directrices concernant les questions aux orateurs invités, afin de dynamiser l'exercice des questions/réponses à la présidence du Comité des Ministres et au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

84. S'agissant d'améliorer la procédure d'examen des propositions de résolution et de recommandation présentées par les membres de l'Assemblée ou les commissions, le Bureau de l'Assemblée est invité à garantir le respect des dispositions réglementaires s'agissant de la caducité des saisines des commissions et

à approuver et mettre en œuvre les lignes directrices procédurales préparées par le Secrétaire général de l'Assemblée, figurant dans son mémorandum du 20 novembre 2017, lorsqu'il examine les nouvelles propositions de résolution ou de recommandation.

85. Le Bureau de l'Assemblée est également invité à fixer des critères de recevabilité et de sélection des *demandes de débats selon la procédure d'urgence et de débats d'actualité*, en réactualisant les critères qu'il avait approuvés en 2007.

86. Enfin, s'agissant de la mise en œuvre des modifications réglementaires à intervenir, le projet de résolution propose que les modifications du Règlement entrent en vigueur dès leur adoption. Toutefois, des mesures transitoires s'avèrent nécessaires afin de laisser un délai supplémentaire aux groupes politiques, concernés par les nouvelles conditions stipulées à l'article 19.2, ainsi qu'aux rapporteurs, qui devront satisfaire aux nouvelles dispositions de l'article 50.1.