

Doc. 14867
10 avril 2019

Rôle et mission de l'Assemblée parlementaire: principaux défis pour l'avenir

Avis de commission¹

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapporteur: M. Mart van de VEN, Pays-Bas, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

A. Conclusions de la commission

1. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles remercie le rapporteur de la commission des affaires politiques et de la démocratie, M. Tiny Kox (Pays-Bas, GUE) de son rapport et souscrit au projet de résolution et au projet de recommandation proposés.
2. L'Assemblée parlementaire a acquis, au fil des ans, un rôle politique plus actif et est devenue, au-delà de ses obligations statutaires, un acteur indispensable au maintien du système conventionnel du Conseil de l'Europe, à la défense du système européen de protection des droits de l'homme, à l'observation des élections et autres missions. La montée en puissance du rôle politique de l'Assemblée s'est faite progressivement, au rythme de réformes régulières visant à trouver un point d'équilibre entre, d'une part, son poids politique et, de l'autre, ses prérogatives et méthodes de travail. La [Recommandation 1763 \(2006\)](#) sur l'équilibre institutionnel au Conseil de l'Europe a notamment cherché à permettre à l'Assemblée de suivre de plus près les questions budgétaires et d'être plus étroitement associée au processus décisionnel du Comité des Ministres. La [Résolution 1822 \(2011\)](#) sur la réforme de l'Assemblée parlementaire et les résolutions qui ont été adoptées par la suite pour y donner effet ont profondément modifié les méthodes de travail de cette dernière; elles ont notamment réduit le nombre de commissions et recentré leurs mandats.
3. Les travaux de la commission ad hoc sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire ont donné lieu à des consultations d'une plus grande ampleur, auxquelles ont participé les délégations nationales, les groupes politiques et les parlementaires à titre individuel, pour aboutir à une série de propositions dont certaines se sont concrétisées sous la forme d'actions pratiques qui sont reprises dans les présents projets de résolution et de recommandation. La commission prend plus particulièrement note, avec satisfaction, de la définition du rôle de l'Assemblée, des orientations à suivre pour la définition des priorités du programme de travail de l'Assemblée, des propositions relatives au resserrement de la coopération avec les parlements nationaux ainsi que des mesures concrètes visant à développer les interactions avec l'Union européenne, les Nations Unies et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).
4. La commission salue la proposition appelant à renforcer le dialogue politique entre l'Assemblée et le Comité des Ministres. Elle rappelle à cette occasion que l'Assemblée avait régulièrement soumis des propositions tendant à intensifier ce dialogue. Ainsi, dans la [Résolution 1880 \(2012\)](#) et la [Recommandation 1999 \(2012\)](#) sur le suivi des travaux de l'Assemblée parlementaire par le Comité des Ministres, ainsi que dans la [Recommandation 2114 \(2014\)](#) «Défendre l'acquis du Conseil de l'Europe: préserver le succès de 65 ans de coopération intergouvernementale», l'Assemblée a déjà plaidé pour un réexamen des relations avec les principaux partenaires du Conseil de l'Europe.

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 4341 du 13 octobre 2017. Commission chargée du rapport: Commission des questions politiques et de la démocratie. Voir [Doc. 14863](#). Avis approuvé par la commission le 9 avril 2019.



5. Dans de précédents documents, l'Assemblée a fait état des raisons qui sous-tendent les propositions préconisant un renforcement du dialogue institutionnel entre les deux organes statutaires, à savoir la nécessité d'exercer un contrôle démocratique sur les activités de l'Organisation, la recherche d'une légitimité et d'une transparence démocratiques au sein de l'Organisation, et le souci de rendre les travaux des deux instances efficaces et complémentaires. L'objectif de mettre en place des actions conjointes pour remédier aux situations où un État membre manque à ses obligations statutaires ou ne respecte pas les valeurs et les principes fondamentaux défendus par le Conseil de l'Europe accroît plus encore l'interaction entre les deux organes.

6. Cette clarification est d'autant plus nécessaire qu'il règne actuellement une certaine confusion entre les principaux acteurs du Conseil de l'Europe – le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe – qui participent activement à l'évaluation des engagements et obligations statutaires des États membres quant aux rôles et responsabilités de chacun. Ce manque de clarté s'est mué en un réel handicap stratégique lorsque, en 2016, le Parlement de la Fédération de Russie a décidé de ne pas présenter ses pouvoirs – situation qui, depuis, s'est reproduite à l'ouverture de chaque session.

7. Aussi la commission partage-t-elle totalement l'idée que la nouvelle procédure envisagée pourrait redynamiser le cadre dans lequel s'inscrit l'actuelle procédure et constituer une solution plus adaptée pour atteindre l'objectif commun d'opposer une réaction appropriée et efficace au non-respect du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1) par un État membre. La procédure conjointe n'apporterait pas seulement plus de clarté quant au rôle dévolu à chaque acteur et ne se limiterait pas à rendre son action cohérente avec les compétences et responsabilités des uns et des autres; elle conférerait aux décisions prises au final une plus grande légitimité aux yeux des États concernés et créerait un effet d'entraînement permettant aux parlementaires d'utiliser les mécanismes nationaux existants pour appeler les gouvernements à une action.

8. La commission considère cependant que le paragraphe 15.3 du projet de résolution et le paragraphe 5.4 du projet de recommandation pourraient être formulés en des termes plus forts encore, de façon à mieux garantir l'efficacité d'une nouvelle procédure conjointe en fixant un délai déterminé. Il faut de surcroît que tous les acteurs institutionnels concernés agissent de bonne foi. Le fait que la procédure conjointe envisagée en complément soit mise en place sans préjudice des pouvoirs et des responsabilités existants propres à chaque organe offre la garantie nécessaire au cas où l'on contournerait la procédure ou si celle-ci devait être utilisée de mauvaise foi.

9. Il va sans dire que l'Assemblée doit être étroitement associée à l'élaboration de la procédure jointe envisagée. Il convient de rappeler que toute modification du Règlement de l'Assemblée doit faire l'objet d'une consultation préalable de la commission du Règlement qui, aux termes de l'article 70 de ce dernier, est la seule commission habilitée à présenter à l'Assemblée des rapports relatifs aux propositions tendant à la modification du Règlement.

10. La commission du Règlement souhaite donc soumettre un certain nombre d'amendements visant à mieux cibler les propositions contenues dans les projets de résolution et de recommandation.

B. Amendements proposés

Amendement A (au projet de résolution)

Au paragraphe 11.2, remplacer les mots «devraient être révisés» par «devraient être priorités et révisés».

Note explicative

En 2012-2013, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a procédé à une révision complète des conventions du Conseil de l'Europe, à l'issue de laquelle le Comité des Ministres a pris une série de mesures. À présent, le principal objectif serait plutôt de définir les conventions au profit desquelles l'Assemblée pourrait intensifier ses activités afin de compenser la réduction de la coopération intergouvernementale due aux restrictions budgétaires.

Amendement B (au projet de résolution)

Remplacer le paragraphe 14 par le paragraphe suivant:

«Préoccupée par la cohérence et l'efficacité des décisions et activités du Conseil de l'Europe et consciente de l'importance de la démocratie locale et du rôle central que jouent les pouvoirs locaux et régionaux dans les relations avec les citoyens, l'Assemblée décide de lancer une réflexion sur les mécanismes de consultation périodique et de coopération permanente entre l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et leurs instances.»

Note explicative

L'article 2.2 de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe établit une base solide pour la coopération entre le Congrès et l'Assemblée. Il est nécessaire de s'écarter du libellé actuel pour examiner, avant de présenter une proposition concrète, si et de quelle manière les schémas de coopération existants doivent être modifiés.

Amendement C (au projet de résolution)

Au paragraphe 15.3, remplacer les mots «selon un calendrier fixé» par les mots suivants:

«dans un délai de trois mois, ce délai pouvant être prolongé de trois mois supplémentaires, jusqu'à six mois au total, si des circonstances particulières nécessitent d'accorder à un État un délai supplémentaire pour la mise en œuvre des recommandations visant à remédier à la violation en question;»

Note explicative

Il serait préférable de préciser un délai de nature à créer des garanties supplémentaires permettant d'impliquer réellement toutes les parties dans le traitement de la violation concernée. Le délai de trois mois est le délai habituel dans les relations entre l'Assemblée et le Comité des Ministres lorsqu'il s'agit, par exemple, de répondre aux questions ou aux recommandations de l'Assemblée ou, pour l'Assemblée, de donner son avis sur un nouveau projet de traité du Conseil de l'Europe.

Amendement D (au projet de recommandation)

Après le paragraphe 5.3, ajouter le paragraphe suivant:

«se référant à sa [Recommandation 1999 \(2012\)](#) sur le suivi des travaux de l'Assemblée parlementaire par le Comité des Ministres, réitère l'appel qu'elle a lancé aux présidents des groupes de rapporteurs et groupes de travail du Comité des Ministres en vue d'entretenir des relations de travail régulières avec les présidents, rapporteurs et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée qui interviennent dans les domaines concernés. La pratique constante d'une réunion annuelle d'un rapporteur général et du groupe de rapporteurs concerné pourrait être mise en place;».

Note explicative

Les Délégués des Ministres sont installés à Strasbourg toute l'année et se rencontrent régulièrement au sein des différents groupes de rapporteurs et groupes de travail. Les représentants de l'Assemblée se rendent à Strasbourg un nombre limité de fois dans l'année. Le fait de prévoir à l'avance la tenue d'un échange entre eux permettrait aux deux parties d'établir des relations de travail durables et de définir un calendrier au préalable. Des échanges réguliers entre le rapporteur général de l'Assemblée parlementaire sur le budget et le programme intergouvernemental et le Groupe de rapporteurs du Comité des Ministres sur le Programme, le Budget et l'Administration (GR-PBA) permettraient par exemple d'examiner d'autres moyens de faire face à la crise budgétaire actuelle.

Amendement E (au projet de recommandation)

Au paragraphe 5.4, remplacer les mots «selon un calendrier fixé» par les mots suivants:

«dans un délai de trois mois, ce délai pouvant être prolongé de trois mois supplémentaires, jusqu'à six mois au total, si des circonstances particulières nécessitent d'accorder à un État un délai supplémentaire pour la mise en œuvre des recommandations visant à remédier à la violation en question;»

Note explicative

Il serait préférable de préciser un délai de nature à créer des garanties supplémentaires permettant d'impliquer réellement toutes les parties dans le traitement de la violation concernée. Le délai de trois mois est le délai habituel dans les relations entre l'Assemblée et le Comité des Ministres lorsqu'il s'agit, par exemple, de répondre aux questions ou aux recommandations de l'Assemblée ou, pour l'Assemblée, de donner son avis sur un nouveau projet de traité du Conseil de l'Europe.

Amendement F (au projet de recommandation)

Après le paragraphe 5.4, ajouter le paragraphe suivant:

«s'agissant des contributions des États membres, demande au Comité des Ministres de consulter l'Assemblée au moyen d'une procédure d'urgence ad hoc dès lors qu'un État membre n'a toujours pas, après un laps de temps de plus de six mois, acquitté sa contribution au budget;»

Note explicative

En vertu de l'article 39 du Statut, les contributions des États membres au budget de l'Organisation «doivent être acquittées entre les mains du Secrétaire Général dans le délai maximum de six mois» à compter de la notification du montant dû. L'examen du défaut d'acquittement de cette contribution à un stade antérieur permettrait d'établir un système d'alerte précoce et de développer la synergie qui représente l'objectif proclamé de la future procédure conjointe.

C. Exposé des motifs, par M. Mart van de Ven, rapporteur pour avis

1. Je ne peux que remercier M. Kox du travail approfondi qu'il a fourni pour traduire en propositions concrètes et en mesures tracées dans leurs grandes lignes les nombreuses conclusions de la commission ad hoc sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire.
2. J'aimerais en particulier saluer le fait que le rapport cherche à encadrer les missions de l'Assemblée en privilégiant son programme de travail et en renforçant ses relations avec à la fois les parlements nationaux et les institutions internationales partenaires. Par ailleurs, les mesures proposées qui visent à renforcer les relations de l'Assemblée avec le Comité des Ministres méritent une attention particulière.
3. En qualité de rapporteur de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, qui est la gardienne de la mémoire institutionnelle procédurale de l'Assemblée, je crois de mon devoir d'approfondir la rétrospective historique des sujets abordés dans le rapport de M. Kox.
4. L'Assemblée a régulièrement réévalué son rôle et sa mission au sein du Conseil de l'Europe à intervalles régulières. En 2006, après le 3^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, l'Assemblée a procédé à une analyse approfondie de l'adéquation de ses compétences et de sa place au sein de l'Organisation avec son véritable poids au sein de la structure de l'Organisation, qui évolue rapidement. La [Recommandation 1763 \(2006\)](#) sur l'équilibre institutionnel au Conseil de l'Europe a formulé des propositions ambitieuses et d'une portée considérable en vue de revoir les compétences de l'Assemblée. L'Assemblée estimait en particulier qu'elle devait prendre part dans une certaine mesure au processus décisionnel du Comité des Ministres; se voir reconnaître la faculté de saisir la Cour européenne des droits de l'homme; être consultée au préalable sur de nombreuses questions budgétaires; être en mesure d'exiger que le Comité des Ministres donne suite aux avis statutaires de l'Assemblée; avoir des représentants qui participent aux travaux des groupes du Comité des Ministres; assurer la tenue de réunions de coordination avec les principaux partenaires internationaux et de nombreux autres partenaires. La résolution se félicitait par ailleurs du fait que la procédure de vérification des pouvoirs permettait à l'Assemblée d'exercer une influence politique considérable et proposait, de plus, que l'Assemblée soit consultée avant la suspension du droit de représentation d'un État membre au titre des articles 8 et 9 du Statut.
5. Certaines de ces propositions de 2006 ont été intégralement ou partiellement mises en œuvre, d'autres non. Diverses propositions ont été réitérées en 2010, lorsque la présidence slovène du Comité des Ministres, puis la présidence suisse, ont donné un nouvel élan politique aux relations interinstitutionnelles. Le document intitulé «Dialogue et coopération renforcés entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres», adopté en septembre 2009, est le fruit d'un accord conjoint conclu sur des propositions visant à intensifier le dialogue et la coopération entre les deux organes.

6. Afin de mettre en œuvre l'accord interinstitutionnel de 2010, l'Assemblée a adopté la [Résolution 1822 \(2011\)](#) sur la réforme de l'Assemblée parlementaire, qui appelait au renforcement du dialogue interinstitutionnel. En 2017, la commission ad hoc sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire a été chargée une nouvelle fois de réévaluer les procédures et les méthodes de travail de l'Assemblée à la lumière de l'ambition, des compétences et des nouveaux défis de cette dernière. Les deux commissions – la commission des questions politiques et de la démocratie et la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles – qui avaient eu pour mission de traduire ces propositions en mesures concrètes, ont donné suite aux conclusions de la commission ad hoc.

7. Outre les mesures concrètes concernant la coopération renforcée avec les parlements nationaux et les organisations internationales partenaires, ainsi que les éléments d'orientation visant à définir les priorités du programme de travail de l'Assemblée, j'aimerais tout particulièrement mentionner la proposition de mise en place d'une procédure conjointe en cas de violation par un État membre de ses obligations statutaires et/ou des valeurs du Conseil de l'Europe. Je me félicite vivement de la mise en place de cette procédure, car elle permettra de dissiper les incertitudes qui entourent l'étendue de la responsabilité de chacun des acteurs concernés – le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe – afin qu'il puisse être mis fin à cette violation.

8. Bien que la procédure soit décrite en des termes très généraux, je ne pense pas que de plus amples précisions s'imposent à ce stade. L'engagement de l'Assemblée en faveur de cette procédure doit être suivi d'un engagement similaire du Comité des Ministres et du Secrétaire Général, avant qu'il soit question de passer à une élaboration plus détaillée de ses éléments. Toutefois, il importe de garantir que l'Assemblée soit coauteur de la procédure. Par ailleurs, afin d'éviter toute spéculation et de s'assurer que tous les acteurs institutionnels contribueront réellement à remédier à la violation en question, il semble néanmoins nécessaire de définir dès à présent le calendrier de la future procédure.