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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 15178
06 novembre 2020

Modification du Règlement de l'Assemblée relative aux modalités alternatives d'organisation des parties de session de l'Assemblée parlementaire

Rapport[1]
Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles
Rapporteur: M. Frank SCHWABE, Allemagne, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Résumé

À la lumière de la situation causée par la pandémie de covid-19, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles propose de modifier le Règlement pour permettre à l'Assemblée parlementaire de tenir des sessions plénières en mode hybride ou à distance dans des circonstances exceptionnelles, afin de garantir la permanence de son action en tant que forum paneuropéen de dialogue interparlementaire.

Lorsque des circonstances exceptionnelles, dûment définies, ne permettent pas la tenue d'une partie de session en présence physique de tous les membres, l'Assemblée peut recourir à des procédures alternatives lui permettant de se réunir en mode hybride ou à distance. Ces modalités alternatives d'organisation des parties de session doivent également lui permettre d'honorer ses obligations statutaires ou conventionnelles en matière d'élections.

Le Règlement existant devrait continuer à s'appliquer pleinement, à l'exception d'un certain nombre de dispositions spécifiques qui seraient prises s'agissant notamment des délais de transmission des pouvoirs, de la notification des suppléances, du dépôt d'amendements et des listes des orateurs, ainsi que du temps de parole lors des débats.

Lorsque l'Assemblée ne peut se réunir qu'en mode hybride ou à distance en raison de circonstances exceptionnelles, le Bureau pourrait également décider de recourir à la nouvelle procédure électorale complémentaire pour l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, des hautes personnalités du Conseil de l'Europe, ou du Président et des Vice-présidents de l'Assemblée, l'Assemblée procédant alors à ces élections par un vote électronique individuel ou par correspondance.

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 4533 du 15 septembre 2020.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Exposé des motifs par M. Frank Schwabe, rapporteur 9
1. Origine et cadre du présent rapport 9
2. Modalités alternatives pour l'organisation des parties de session de l'Assemblée dans des circonstances exceptionnelles 10
2.1. Généralités 10
2.2. Critères à prendre en compte dans la modification du Règlement de l'Assemblée 10
3. Nouvelles dispositions réglementaires concernant la tenue des sessions de l'Assemblée et des réunions des commissions, du Bureau et de la Commission permanente 11
3.1. Sessions de l'Assemblée en mode hybride ou à distance 11
3.2. Réunions des commissions, du Bureau et de la Commission permanente en mode hybride ou à distance 14
4. Procédure d'élection par l'Assemblée des juges à la Cour européenne des droits de l'homme et des hautes personnalités du Conseil de l'Europe 16
4.1. Vote électronique individuel 16
4.2. Vote par correspondance 17
4.3. L'organisation des scrutins prévus lors de la partie de session de janvier 2021 19
5. Conclusion et propositions 19

A. Projet de résolution[2]

1. La pandémie de covid-19 a créé une situation institutionnelle exceptionnelle et a bouleversé l'ordonnancement des travaux de l'Assemblée parlementaire. Depuis janvier 2020, l'Assemblée n'a plus été en mesure de se réunir en session plénière. Certains travaux, en particulier l'examen de rapports des commissions ou l'échange de vues avec la présidence du Comité des Ministres, ont pu être dévolus à la Commission permanente, dont la représentativité est toutefois limitée. L'Assemblée est également tenue, par des obligations statutaires ou conventionnelles, d'accomplir certaines fonctions électives, qu'elle a été contrainte de différer mais auxquelles elle ne peut désormais plus surseoir.

2. L'Assemblée a su réagir avec rapidité et efficacité, dès avril 2020, pour maintenir l'activité de ses organes et permettre à ses membres, dans l'impossibilité de se déplacer en raison des restrictions ou des mesures sanitaires décidées par les États membres, de remplir leur mandat, au moins partiellement. Le Bureau a introduit des méthodes de travail complémentaires pour les commissions, sur une base temporaire, qui s'appliquent également au Bureau et à la Commission permanente, afin de leur permettre de tenir des réunions à distance.

3. Pour autant, l'Assemblée doit garantir la permanence de son action en tant que forum paneuropéen de dialogue interparlementaire, lequel repose sur sa capacité à être le lieu privilégié des échanges bilatéraux et multilatéraux dans la Grande Europe. Etant l'un des deux organes statutaires du Conseil de l'Europe doté également d'un pouvoir décisionnel, elle entend affirmer sa volonté de restaurer son mode de fonctionnement normal dès que possible et de tenir ses sessions ordinaires en présence physique de ses membres, davantage à même de garantir pleinement la nature délibérative de ses fonctions. Aussi l'Assemblée invite-t-elle instamment les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe à faciliter, dans toute la mesure du possible, le déplacement de ses membres afin qu'ils puissent remplir leurs obligations parlementaires.

4. Compte tenu de l'incertitude qui pèse sur les conditions d'organisation de sa session 2021, l'Assemblée considère qu'elle doit recourir, dans de telles circonstances exceptionnelles, à des procédures alternatives lui permettant de se réunir selon un mode hybride ou à distance. Ces modalités alternatives éventuelles d'organisation des parties de session de l'Assemblée doivent également lui permettre d'honorer ses obligations statutaires ou conventionnelles en procédant à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme et de hautes personnalités du Conseil de l'Europe lors de la partie de session de janvier 2021.

5. L'Assemblée considère que les adaptations de son Règlement doivent se limiter à ce qui est strictement nécessaire à la tenue d'une partie de session de manière hybride ou à distance liée au caractère exceptionnel de la présente situation de pandémie, tout en considérant que de telles procédures alternatives seraient susceptibles de s'appliquer à l'avenir dans tout autre contexte, strictement lié à l'existence de circonstances exceptionnelles ne permettant pas la tenue d'une partie de session dans les conditions normales, à savoir en présence physique de tous les membres.

6. L'Assemblée retient comme principe général que les dispositions réglementaires existantes régissant son fonctionnement habituel, notamment le déroulement des parties de session et des séances de l'Assemblée et les réunions de ses commissions, de sa Commission permanente et de son Bureau, s'appliquent pleinement lorsque celles-ci se tiennent de manière hybride ou à distance, sauf dispositions spécifiques contraires. L'organisation et le déroulement des séances plénières et réunions en mode hybride ou à distance respectent un certain nombre de principes généraux: fonctionnement démocratique, ordonné et inclusif des séances; égalité des droits des membres et des délégations; transparence; et sûreté.

7. L'Assemblée décidera du nombre et de la durée des parties de session qu'elle pourrait tenir de manière hybride ou à distance, conformément à l'article 32 du Statut du Conseil de l'Europe et aux articles 1 et 4 de son Règlement, compte tenu des particularités de ces modes de réunion et des contraintes liées à leur organisation.

2. Projet de résolution adopté par la commission le 3 novembre 2020.

8. En conséquence, l'Assemblée décide d'inclure un nouveau chapitre dans son Règlement (placé après le chapitre 14) dévolu aux dispositions régissant l'organisation, dans des circonstances exceptionnelles, des parties de session de l'Assemblée et des réunions des commissions, du Bureau et de la Commission permanente de manière hybride ou à distance.

8.1. **Sessions de l'Assemblée en mode hybride ou à distance:**

«1. Dans des circonstances exceptionnelles ne permettant pas la tenue d'une partie de session dans les conditions normales, en présence physique de tous les membres, le Bureau de l'Assemblée peut convoquer une partie de session qui se tiendra de manière hybride (participation combinée à distance et en présentiel des membres) ou par des moyens électroniques de communication à distance. L'initiative d'une telle convocation peut être prise par le Président de l'Assemblée, par le Comité présidentiel ou à la demande d'au moins un tiers des délégations nationales représentant la moitié au moins des membres de l'Assemblée. Il appartient au Bureau de déterminer l'existence de circonstances exceptionnelles et de décider de la manière dont la partie de session se tiendra (de manière hybride ou par des moyens électroniques de communication à distance). La décision du Bureau est prise à la majorité simple des suffrages exprimés avec un quorum d'un tiers des membres.

2. Les circonstances exceptionnelles se rapportent à des événements tels qu'un conflit armé ou des actes de guerre, des actes de terrorisme, des troubles à l'ordre public de nature politique ou sociale (émeute, insurrection), une crise sanitaire majeure, une pandémie ou une épidémie, une catastrophe naturelle, environnementale ou technologique, qui, par leur ampleur et leur gravité inhabituelles, sont de nature à exposer les membres de l'Assemblée à un danger direct et immédiat ou à un risque potentiel, susceptible de nuire à leur sécurité, leur sûreté ou leur santé, ou à constituer une entrave sérieuse à leur déplacement au siège du Conseil de l'Europe.

3. Lorsqu'il établit le projet d'ordre du jour d'une partie de session qui se tiendra de manière hybride ou à distance, conformément à l'article 27.3, le Bureau en fixe les dates et la durée, en tenant compte des contraintes organisationnelles et techniques.

4. Les dispositions réglementaires existantes qui régissent le fonctionnement de l'Assemblée s'appliquent pleinement aux parties de session et séances de l'Assemblée qui se tiennent de manière hybride ou à distance, sauf dispositions spécifiques suivantes:

– *les pouvoirs des représentants et des suppléants doivent être transmis au Président de l'Assemblée au plus tard une semaine avant l'ouverture d'une partie de session (article 6.1); une délégation qui ne respecterait pas ce délai pourra présenter ses pouvoirs lors de la partie de session ou la réunion de la Commission permanente suivante;*

– *lors d'une contestation des pouvoirs non encore ratifiés d'une délégation (articles 7.1 et 8.1), le président d'une séance qui se tiendra de manière hybride ou à distance invitera les membres qui soutiennent la contestation à indiquer leur soutien en utilisant le système de vote existant;*

– *la participation des suppléants autorisés à siéger et à voter à la place de représentants absents sera notifiée au plus tard trois jours ouvrés avant l'ouverture d'une partie de session et pour toute la durée de cette partie de session (articles 12 et 40.1);*

– *s'agissant de la procédure d'amendement (article 34):*

  • *les amendements doivent être déposés au moins deux jours ouvrés avant l'ouverture de la séance concernée et les sous-amendements doivent l'être avant le début de la séance qui précède la séance concernée;*

  • *les amendements qui comporteront une signature manuscrite scannée ou une signature électronique seront recevables;*

  • *le président de séance fera une interprétation stricte de l'article 34.7.a sur la prise en considération des amendements oraux;*

  • *les membres qui s'opposeront à la prise en considération d'un amendement oral ou d'un sous-amendement oral indiqueront leur position en utilisant le système de vote disponible;*

  • *si une commission n'a pas été en mesure de prendre position sur les amendements déposés à son rapport, la parole sera donnée au rapporteur;*

– *l'application de l'article 29.2 (et de l'article 30.2 pour les commissions) sur l'interprétation simultanée en séance dans une langue autre que les langues officielles ou de travail est suspendue;*

– *l'application des articles 40.4 à 40.8 est suspendue s'agissant de la procédure d'appel nominal, et, si cela n'est techniquement pas faisable, de l'affichage des résultats dans la salle des séances et la publication automatique des votes individuels des membres sur le site internet de l'Assemblée;*

– *lors d'une demande de vérification du quorum (article 42), le président de séance invitera les membres qui soutiennent la demande (au moins un sixième des représentants composant l'Assemblée qui sont autorisés à voter, appartenant à cinq délégations nationales au moins) à indiquer leur soutien en utilisant le système de vote disponible;*

– *l'inscription des membres sur la liste des orateurs (article 35.2), qu'ils siègent en présentiel dans l'hémicycle ou à distance, s'effectuera par le même système électronique en vigueur; la liste des orateurs sera close 24 heures avant l'ouverture de la séance concernée;*

– *la gestion de la liste des orateurs appelés à prendre la parole à distance, ou à distance et en présentiel à la fois, devra respecter strictement les critères d'équilibre politique, géographique, national, et des sexes; le Président de l'Assemblée établira la liste des orateurs pour chaque débat en appréciant l'application de ces critères;*

– *le temps de parole lors des séances est modifié comme suit: les rapporteurs disposent de 10 minutes pour présenter leur rapport et de 3 minutes pour la réplique; les membres ont 1 minute pour les questions aux personnalités invitées, la présentation d'un amendement ou une motion de procédure (le temps de parole des orateurs, des rapporteurs pour avis et des présidents de commission restant inchangé à 3 minutes);*

– *les discours non prononcés (article 31.2) ne pourront être publiés au compte-rendu que si les orateurs inscrits, connectés à distance, peuvent faire état de leur présence effective pendant le débat concerné au moment où celui-ci est clôturé.»;*

8.2. **Réunions des commissions en mode hybride ou à distance:**

«Dans des circonstances exceptionnelles ne permettant pas la tenue de réunions des commissions dans les conditions normales, en présence physique de tous les membres, le Bureau de l'Assemblée peut décider, pour une période définie, que les réunions des commissions se tiendront de manière hybride (participation combinée à distance et en présentiel des membres) ou par des moyens électroniques de communication à distance. La décision du Bureau est prise à la majorité simple des suffrages exprimés avec un quorum d'un tiers des membres.

Les dispositions réglementaires existantes qui régissent le fonctionnement des commissions s'appliquent pleinement aux réunions qui se tiennent de manière hybride ou à distance, sauf dispositions spécifiques. Les deuxième, quatrième et cinquième phrases de l'article 47.2 ne sont pas applicables. Pour toute décision [note de bas de page], les commissions utilisent le système de vote électronique disponible. Les Règles d'accès, de circulation et de sécurité dans l'enceinte du Conseil de l'Europe pendant les sessions de l'Assemblée parlementaire et les réunions des commissions et sous-commissions de l'Assemblée s'appliquent mutatis mutandis.»

Note de bas de page: «Liste des décisions concernées:

– *désignation d'un rapporteur (article 50.1) ou d'un rapporteur général (article 50.7)*

– *approbation d'un rapport et adoption du ou des projets de texte qu'il contient (articles 50.2 et 50.5)*

– *approbation d'un addendum à un rapport (article 50.5)*

– *approbation d'un avis et d'amendements à un rapport d'une autre commission (article 45.4)*

– *examen des amendements présentés à un rapport de la commission (article 34.9)*

– *adoption d'une proposition de résolution ou de recommandation (article 25.2)*

– *constitution d'une sous-commission permanente ou ad hoc (article 49.2)*

– *élection du président ou d'un vice-président de commission (articles 46 et 47.3)*

– *destitution du président ou d'un vice-président de commission (articles 55 et 47.3)*

– *demande de procédure d'urgence (articles 51.1 et 52.1) ou de débat d'actualité (articles 53.2 et 53.6)*

– *adoption d'une déclaration*

– *demande d'avis à la Commission de Venise*

– *recommandation d'un candidat à la fonction de juge à la Cour européenne des droits de l'homme*

– *décisions relatives à la mise en œuvre des mesures prises dans le cadre du Code de conduite des membres de l'Assemblée*

– *demande d'ouverture d'une procédure de suivi des obligations et engagements d'un État membre.»*

8.3. **Réunions du Bureau et de la Commission permanente en mode hybride ou à distance:**

«Dans des circonstances exceptionnelles ne permettant pas la tenue d'une réunion dans les conditions normales, en présence physique de tous les membres, le Président de l'Assemblée peut convoquer une réunion du Bureau qui se tiendra de manière hybride (participation combinée à distance et en présentiel des membres) ou par des moyens électroniques de communication à distance.

Le Bureau de l'Assemblée peut décider, dans les mêmes circonstances et pour une période définie, que les réunions du Bureau et de la Commission permanente se tiendront de manière hybride (participation combinée à distance et en présentiel des membres) ou par des moyens électroniques de communication à distance. La décision du Bureau est prise à la majorité simple des suffrages exprimés avec un quorum d'un tiers des membres.

Pour toute décision, le Bureau et la Commission permanente utilisent le système de vote électronique disponible.».

8.4. **Réunions du Comité mixte en mode hybride ou à distance:**

«Dans des circonstances exceptionnelles ne permettant pas la tenue d'une réunion dans les conditions normales, en présence physique de tous les membres, le Président de l'Assemblée peut convoquer une réunion du Comité mixte qui se tiendra de manière hybride (participation combinée à distance et en présentiel des membres) ou par des moyens électroniques de communication à distance».

9. Les dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée, lorsque celle-ci se réunit en mode hybride ou à distance, s'appliqueront conformément aux stipulations prévues au paragraphe 8.1 ci-dessus.

10. L'Assemblée décide d'instaurer une **procédure électorale complémentaire** lorsqu'elle est contrainte de se réunir de manière hybride ou à distance et doit procéder à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme et des hautes personnalités du Conseil de l'Europe – Secrétaire Général et Secrétaire Général adjoint, Secrétaire Général de l'Assemblée parlementaire, Commissaire aux droits de l'homme – ainsi qu'à l'élection du Président ou de Vice-Présidents de l'Assemblée:

«1. Lorsque des circonstances exceptionnelles ne permettent pas la tenue d'une partie de session de l'Assemblée dans les conditions normales, en présence physique de tous les membres, et rendent impossible la tenue d'une élection par scrutin secret prévue lors de ladite partie de session selon la procédure normale, le Bureau de l'Assemblée peut décider que le scrutin se tiendra par vote électronique individuel ou par correspondance, pour autant que les conditions de sécurité, de confidentialité et d'accessibilité qu'il juge nécessaires soient garanties. La décision du Bureau est prise à la majorité simple des suffrages exprimés avec un quorum d'un tiers des membres.

2. Cette procédure électorale alternative doit offrir les plus grandes garanties de transparence, d'accessibilité, de sécurité (y compris de protection des données), de confidentialité, de sincérité des résultats et une crédibilité totale et incontestable du vote. Elle doit garantir l'égalité des droits et de traitement des membres et des délégations de l'Assemblée ainsi que les candidats soient à armes égales.

3. Dans les mêmes circonstances, le Bureau peut décider qu'il sera procédé à l'élection du Président et des Vice-Présidents de l'Assemblée (articles 15 et 16) par scrutin secret en utilisant le système de vote électronique.

4. Procédure d'élection par vote électronique individuel:

– *lorsqu'il établit le projet d'ordre du jour d'une partie de session de l'Assemblée, le Bureau de l'Assemblée fixe la date et les horaires de l'élection;*

– *le registre des votants est établi sur la base de la liste des membres qui composent l'Assemblée lors de la partie de session concernée (représentants et suppléants dûment autorisés qui auront été notifiés pour la séance concernée dans le délai prescrit [voir paragraphe 8.1.4 – au plus tard trois jours ouvrés avant l'ouverture d'une partie de session]; ceux-ci communiquent au secrétariat leur adresse électronique ainsi que leur numéro de téléphone portable personnels;*

– *un registre des votants unique est établi pour l'ensemble des scrutins organisés le même jour;*

– *une délégation ne peut avoir plus de membres votants qu'elle ne détient de sièges à l'Assemblée;*

– *si un second tour est organisé, le registre des votants est établi sur la même base et inclut les représentants et les suppléants dûment autorisés qui auront été notifiés pour la séance concernée dans le délai prescrit;*

– *les membres recevront, par courrier électronique adressé à leur messagerie personnelle, les curriculums des candidats, ainsi que, pour l'élection d'un juge, les recommandations de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme;*

– *les membres recevront des instructions détaillées par avance et seront informés par courrier électronique de l'ouverture du ou des scrutins; la connexion à la plateforme de vote suivra une procédure sécurisée (entrée d'un code unique reçu par courrier électronique ou par SMS sur le téléphone portable, ainsi que d'une adresse électronique personnelle); un courrier électronique les informera de la clôture du ou des scrutins;*

– *en cas de pluralité de scrutins, les opérations de vote se dérouleront simultanément; les membres auront accès à chaque scrutin séparément, mais ils peuvent décider de ne participer qu'à l'un ou l'autre seulement de ces scrutins;*

– *à la clôture du ou des scrutins, les résultats seront communiqués aux scrutateurs désignés par les groupes politiques (à raison d'un scrutateur par groupe désigné à l'avance parmi ses membres);*

– *le Président de l'Assemblée annoncera publiquement les résultats au plus tôt; ceux-ci seront publiés sur le site internet de l'Assemblée, avec la liste des membres ayant pris part au(x) scrutin(s);*

– *une assistance technique sera fournie par le secrétariat du Conseil de l'Europe aux membres pendant la durée du processus de vote.*

5. Procédure d'élection par vote par correspondance:

– *le Bureau de l'Assemblée établit le calendrier de déroulement de l'élection et les délais pour chaque phase des opérations (y compris en prenant en compte l'organisation éventuelle d'un second tour);*

– *chaque délégation nationale arrête les noms des membres (représentants ou suppléants dûment autorisés) qui auront le droit de vote pour un scrutin donné et notifie au secrétariat de l'Assemblée la liste de ces noms, afin d'établir le registre des votants; une délégation ne peut désigner plus de membres votants qu'elle ne détient de sièges à l'Assemblée;*

– *le service de la Séance adressera à chaque membre ainsi désigné, via la délégation, le matériel de vote par correspondance, à savoir les bulletins de vote et les enveloppes, les déclarations sur l'honneur et les enveloppes d'expédition en retour, en autant d'exemplaires que de membres de la délégation ayant le droit de vote; l'envoi à toutes les délégations par le service de la Séance sera effectué par le biais de la même entreprise de transport international (par exemple DHL, UPS ou Chronopost);*

– *les membres recevront, par courrier électronique adressé à leur messagerie personnelle, les curriculums des candidats, ainsi que, pour l'élection d'un juge, les recommandations de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme;*

– *les bulletins de vote et les enveloppes envoyés seront strictement identiques pour tous les membres et toutes les délégations et ne comporteront aucun signe distinctif, de sorte à assurer la parfaite confidentialité du vote;*

– *chaque membre ayant le droit de vote devra remplir le bulletin reçu, le glisser dans l'enveloppe fournie et la cacheter, et signer la déclaration sur l'honneur;*

– *un pli scellé, regroupant toutes les enveloppes contenant les bulletins de vote des membres de la délégation habilités à voter, ainsi que leurs déclarations sur l'honneur, sera envoyé au Président de l'Assemblée parlementaire par le biais d'une entreprise de transport international, sous la responsabilité du/de la président·e du parlement national concerné, qui attestera de la régularité du scrutin au niveau de la délégation;*

– *l'ouverture des plis scellés et le dépouillement sera effectué au secrétariat de l'Assemblée, à une date fixée par le Bureau de l'Assemblée, sous la supervision des scrutateurs désignés par les groupes politiques (à raison d'un scrutateur par groupe, désigné à l'avance parmi ses membres) et physiquement présents à Strasbourg, qui seront responsables de l'ouverture des enveloppes et pourront certifier que les opérations de dépouillement et de décompte des résultats respectent strictement les règles, notamment de confidentialité du vote;*

– *un pli scellé, regroupant les bulletins de vote de plusieurs membres d'une délégation et qui contiendrait plus de bulletins qu'il n'y a de noms sur le registre des votants de la délégation, ou plus de bulletins qu'il n'y a de déclarations sur l'honneur jointes, entraîne l'annulation de tous les votes de la délégation concernée;*

– *le Président de l'Assemblée annoncera publiquement les résultats au plus tôt; ceux-ci seront publiés sur le site internet de l'Assemblée;*

– *le registre des votants est mis à disposition de tout membre de l'Assemblée, ainsi qu'à tout candidat, qui en fait la demande;*

– *les dispositions précédentes s'appliquent à l'organisation d'un second tour.»*

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

B. Exposé des motifs par M. Frank Schwabe, rapporteur

1. Origine et cadre du présent rapport

1. Depuis janvier 2020 et la tenue de sa première partie de session, l'Assemblée parlementaire ne s'est plus réunie en session plénière à Strasbourg et a été contrainte de reporter, dans un premier temps, puis d'annuler ses deuxième et troisième parties de session. Par la suite, le Bureau de l'Assemblée a décidé, le 14septembre 2020, «au vu de la situation sanitaire actuelle, de remplacer la partie de session d'octobre de l'Assemblée par une réunion de la Commission permanente élargie».

2. Au cours de cette même réunion du 14 septembre, le Bureau a examiné les modalités alternatives éventuelles d'organisation des parties de session de l'Assemblée parlementaire et a demandé à la Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles «de proposer à l'Assemblée les modifications nécessaires à son Règlement afin de permettre la tenue d'une session plénière de l'Assemblée, comprenant l'élection de personnalités, en janvier 2021 (en présentiel, à distance ou en mode hybride)».

3. Depuis avril 2020, en réponse à la situation exceptionnelle créée par la pandémie de covid-19, l'Assemblée a pris un certain nombre de mesures pour maintenir l'activité de ses organes – commissions, Bureau et Commission permanente – et permettre à ses membres, dans l'impossibilité de se déplacer en raison des restrictions décidées par les États membres, de remplir leur mandat, au moins partiellement. Le Bureau a introduit des méthodes de travail complémentaires pour les commissions, sur une base temporaire, qui s'appliquent également au Bureau et à la Commission permanente, afin de leur permettre de tenir des réunions à distance[3].

4. Il convient également de noter que, lors de sa réunion du 4 juin 2020, la commission du Règlement a tenu un échange de vues sur les approches alternatives concernant le mode de fonctionnement des parlements en temps de pandémie de covid-19, sur la base d'une note d'information[4].

5. L'objet du présent rapport – et du mandat de la commission dans ce contexte – est de définir le cadre permettant à l'Assemblée de se réunir à l'avenir en mode hybride ou à distance, dans des circonstances exceptionnelles, et d'examiner quelles dispositions réglementaires supplémentaires ou modifications du Règlement existant peuvent être nécessaires pour ce faire (voir chapitres 2 et 3). Cela inclut également la question de la mise en place de procédures de vote alternatives (voir chapitre 4). La commission devra veiller à ce que l'organisation et la tenue de ces séances plénières et réunions en mode hybride ou à distance respectent un certain nombre de principes généraux: fonctionnement démocratique, ordonné et inclusif des séances; égalité des droits; transparence; et sûreté.

6. Les travaux portant sur la révision du Règlement doivent aller de pair avec l'analyse des besoins techniques et logistiques pour l'organisation de parties de sessions de l'Assemblée en 2021, qu'elles soient en présentiel, à distance ou en mode hybride[5]. La Commission du Règlement doit être certaine que ce qu'elle propose est techniquement possible et faisable, et permet la participation active, sûre et égale de toutes les délégations, à temps avant l'ouverture de la session ordinaire de 2021, en janvier 2021.

7. Enfin, les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe seront invités à faciliter, dans toute la mesure du possible, les déplacements des membres de l'Assemblée afin de leur permettre de remplir leurs obligations parlementaires. Le Président de l'Assemblée parlementaire devrait prendre toutes les mesures nécessaires à cet égard.

---

3. Voir les mémorandums AS/Bur (2020) 18 rev du 30 avril 2020 et AS/Bur (2020) 20 rev du 7 mai 2020.

4. «Le fonctionnement de l'Assemblée parlementaire et des parlements nationaux dans le contexte de la pandémie de Covid-19», note d'information préparée par la présidente de la commission, document (AS/Pro (2020) 11).

On renverra également au chapitre 3.2 du rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie sur «Les démocraties face à la pandémie de covid-19» (Doc. 15157).

5. Voir également le Mémorandum préparé par le Secrétaire Général de l'Assemblée parlementaire sur les «Modalités alternatives d'organisation des parties de session de l'Assemblée parlementaire» (document AS/Bur (2020) 35), du 7 septembre 2020, qui fait le point sur les capacités technologiques et logistiques du Conseil de l'Europe à organiser des réunions hybrides ou à distance et des aménagements déjà entrepris ou qui restent à entreprendre pour permettre à l'Assemblée de tenir des parties de session en mode hybride ou à distance.

2. Modalités alternatives pour l'organisation des parties de session de l'Assemblée dans des circonstances exceptionnelles

2.1. Généralités

8. Les sessions ordinaires de l'Assemblée doivent se tenir en présence physique des membres: tel est le principe général qui doit être réaffirmé.

9. En raison des circonstances exceptionnelles liées à la pandémie de covid-19, il ne peut être garanti que les parties de session de l'Assemblée puissent se tenir dans un avenir proche en présence physique de tous les membres, du fait des restrictions de voyage et de circulation décidées par les autorités nationales ou des mesures sanitaires nationales – notamment l'isolement en quatorzaine – susceptibles de s'appliquer à certaines délégations nationales et d'être un empêchement ou un frein à leur venue à Strasbourg. Deux options peuvent être considérées à titre de modalités alternatives:

– la tenue de parties de session de l'Assemblée à distance (la participation de tous les membres s'effectue uniquement à distance par l'utilisation des technologies d'information et de communication);

– la tenue de parties de session de l'Assemblée en mode hybride (qui combine la présence physique des membres et leur participation à distance).

10. Il ressort très clairement des déclarations faites par les membres de l'Assemblée lors des réunions du Bureau, de la Commission permanente et de la Commission du Règlement que ces modalités alternatives ne sont en aucun cas permanentes et ne seront utilisées que dans des circonstances exceptionnelles. Dès que les conditions le permettront, l'Assemblée reviendra à son mode de fonctionnement et à ses procédures normales, qui sont davantage à même de garantir pleinement la nature délibérative des sessions de l'Assemblée.

11. Le Règlement de l'Assemblée doit donc:

– comporter une disposition formelle qui permette à l'Assemblée de se réunir en mode hybride ou à distance, si des circonstances exceptionnelles ne permettent pas la tenue d'une partie de session en présence physique des membres; la même disposition doit être également établie pour les commissions, le Bureau et la Commission permanente (chapitre 3);

– inclure des dispositions précisant les dérogations aux procédures usuelles et permettant à l'Assemblée de prendre des décisions valides lorsqu'elle se réunit en mode hybride ou à distance; cela concerne, en particulier, la procédure de vote et la procédure d'élection par l'Assemblée des juges à la Cour européenne des droits de l'homme et des hautes personnalités du Conseil de l'Europe – Secrétaire Général et Secrétaire Général adjoint, Secrétaire Général de l'Assemblée parlementaire, Commissaire aux droits de l'homme (voir chapitre 4).

2.2. Critères à prendre en compte dans la modification du Règlement de l'Assemblée

12. L'ensemble du Règlement de l'Assemblée et des textes pararéglementaires a été conçu pour des sessions et des séances en présence physique des membres. Il serait donc tout à fait illusoire de vouloir approuver des procédures alternatives complètes. En tout état de cause, cela pourrait ne pas être nécessaire: le principe général doit être que les dispositions réglementaires existantes s'appliquent pleinement sauf dispositions spécifiques contraires (*lex specialis*). Afin de ne pas compliquer la lecture du Règlement, il importe de limiter les règles alternatives spécifiques à mettre en place au strict nécessaire.

13. Toute procédure alternative, permettant à l'Assemblée de se réunir en mode hybride ou à distance, doit contenir toutes les garanties nécessaires pour:

– garantir l'égalité de traitement des membres et des délégations, à savoir la participation égale des membres dans les débats (représentants et suppléants dûment autorisés) et l'égalité de leurs droits dans la prise de décision;

– assurer la validité des décisions prises au cours de ces séances.

3. Nouvelles dispositions réglementaires concernant la tenue des sessions de l'Assemblée et des réunions des commissions, du Bureau et de la Commission permanente

14. La Commission du Règlement est invitée à examiner les modifications du Règlement de l'Assemblée nécessaires à la mise en place des procédures supplémentaires requises pour que l'Assemblée se réunisse à nouveau en séance plénière en janvier 2021, si la situation exceptionnelle créée par la pandémie en cours persistait.

15. Le Règlement pourrait comporter un nouveau chapitre (placé après le chapitre 14) dévolu à de nouvelles dispositions régissant la tenue, dans des circonstances exceptionnelles, des sessions de l'Assemblée et des réunions des commissions, du Bureau et de la Commission permanente en mode hybride ou à distance.

3.1. Sessions de l'Assemblée en mode hybride ou à distance

16. L'article 33 du Statut du Conseil de l'Europe, repris à l'article 3 du Règlement de l'Assemblée, stipule que les sessions de l'Assemblée «se tiennent au siège du Conseil de l'Europe, sauf décision contraire prise d'un commun accord par l'Assemblée et le Comité des Ministres».

17. L'article 33 n'exclut pas la possibilité de tenir une partie de session à distance. Une telle partie de session – organisée selon des modalités alternatives de participation des membres – serait réputée se tenir au siège de l'Organisation, dans la mesure où les moyens techniques mis en œuvre y sont localisés; la retransmission des séances depuis l'hémicycle et la présence du Président de l'Assemblée et/ou de Vice-Présidents à Strasbourg renforçant à l'évidence cette analyse.

18. On relèvera que le Règlement de l'Assemblée ne prévoit pas d'obligation formelle clairement définie pour les membres de se réunir en personne. L'article 12.2 du Règlement stipule tout au plus que «En entrant en séance, les représentants ou, en leur absence, les suppléants dûment désignés par la délégation nationale signent le registre de présence».

19. Il est important de souligner, une nouvelle fois, que l'Assemblée doit maintenir comme principe que ses activités doivent se dérouler selon le mode habituel tel qu'il est fixé par son Règlement. Envisager de tenir des parties de session et des votes selon un mode alternatif – hybride ou à distance – ne saurait en aucun cas devenir un mode de fonctionnement régulier: c'est un mode de fonctionnement exceptionnel en situation exceptionnelle, et cela doit le rester.

3.1.1. Convocation d'une partie de session en mode hybride ou à distance

20. Il est proposé de laisser la compétence au Bureau de l'Assemblée (qui assure la coordination des activités de l'Assemblée et prend des décisions sur l'organisation des parties de session – article 14.2) de convoquer une partie de session de l'Assemblée en mode hybride ou à distance, si des circonstances exceptionnelles ne permettent pas la tenue d'une partie de session en présence physique des membres. Le Bureau doit être saisi à l'initiative du Président de l'Assemblée, du Comité présidentiel, ou par une demande émanant d'au moins un tiers des délégations nationales (16) représentant la moitié au moins des membres de l'Assemblée.

21. Il appartiendra également au Bureau d'évaluer si les circonstances permettent de convoquer une partie de session en mode hybride ou s'il faut privilégier une solution intégralement à distance. Le Bureau pourrait ainsi demander au Président de l'Assemblée de consulter en temps opportun les 47 délégations nationales sur la possibilité pour leurs membres de se rendre à Strasbourg en présentiel.

22. Le Règlement de l'Assemblée pourrait donc intégrer les dispositions suivantes:

> *«Dans des circonstances exceptionnelles ne permettant pas la tenue d'une partie de session dans les conditions normales, en présence physique de tous les membres, le Bureau de l'Assemblée peut convoquer une partie de session qui se tiendra de manière hybride (participation combinée à distance et en présentiel des membres) ou par des moyens électroniques de communication à distance. L'initiative d'une telle convocation peut être prise par le Président de l'Assemblée, par le Comité présidentiel ou à la demande d'au moins un tiers des délégations nationales représentant la moitié au moins des membres de l'Assemblée. Il appartient au Bureau de déterminer l'existence de circonstances exceptionnelles et de décider de la manière dont la partie de session se tiendra (de manière hybride ou par des moyens électroniques de communication à distance). La décision du Bureau est prise à la majorité simple des suffrages exprimés avec un quorum d'un tiers des membres.»*

«Les circonstances exceptionnelles se rapportent à des événements tels que un conflit armé ou des actes de guerre, des actes de terrorisme, des troubles à l'ordre public de nature politique ou sociale (émeute, insurrection), une crise sanitaire majeure, une pandémie ou une épidémie, une catastrophe naturelle, environnementale ou technologique, qui, par leur ampleur et leur gravité inhabituelles, sont de nature à exposer les membres de l'Assemblée à un danger direct et immédiat ou à un risque potentiel, susceptible de nuire à leur sécurité, leur sûreté ou leur santé, ou à constituer une entrave sérieuse à leur déplacement au siège du Conseil de l'Europe.»

3.1.2. Nombre et durée des parties de session en mode hybride ou à distance

23. L'article 1 du Règlement de l'Assemblée stipule que «L'Assemblée tient, chaque année, une session ordinaire divisée en plusieurs parties. Les dates d'ouverture ou de reprise des sessions sont fixées par l'Assemblée ou par la Commission permanente ou, à défaut, par le Bureau de façon à ce que les représentants et suppléants puissent en être personnellement avertis trois semaines au moins à l'avance.». Le Statut du Conseil de l'Europe (article 32) dispose par ailleurs que «la durée des sessions ordinaires n'excédera pas un mois, à moins que l'Assemblée et le Comité des Ministres, d'un commun accord, n'en décident autrement», l'article 4 du Règlement indiquant que «la durée pendant laquelle l'Assemblée siège en session ordinaire ne peut excéder 31 jours, à moins que l'Assemblée et le Comité des Ministres, d'un commun accord, n'en décident autrement.»

24. En conséquence, l'Assemblée peut librement disposer de cette durée globale pour déterminer le nombre de parties de session et la durée de chacune d'elles. L'Assemblée doit s'interroger sur sa capacité réelle à tenir une partie de session sur toute une semaine (4 jours et demi) en mode hybride ou à distance, comprenant l'ensemble des points qui figurent habituellement à son ordre du jour. La disponibilité des membres de manière continue, et leur participation effective aux débats et aux votes pendant plusieurs séances consécutives, est une variable importante. L'expérience de ces derniers mois, au cours des réunions de la Commission permanente à distance, est significative. Il conviendrait donc de convenir d'une marge de flexibilité permettant d'aménager le calendrier d'une partie de session lorsqu'elle se tient à distance ou en mode hybride, permettant également de prendre en compte le calendrier des réunions des commissions et des groupes politiques.

25. Le Règlement de l'Assemblée pourrait donc disposer que «Lorsqu'il établit le projet d'ordre du jour d'une partie de session qui se tiendra de manière hybride ou à distance, conformément à l'article 27.3, le Bureau en fixe les dates et la durée, en tenant compte des contraintes organisationnelles et techniques.». Le Bureau prend une décision pour chaque partie de session de l'Assemblée, lorsqu'il approuve l'avant-projet d'ordre du jour, et ne peut décider pour plusieurs parties de session successives.

3.1.3. Travaux de l'Assemblée et déroulement des débats

26. Nombre de dispositions du Règlement restent applicables à une partie de session qui se tiendrait en mode hybride ou à distance. Toutefois, certaines procédures, et non des moindres, sont inapplicables en l'état, parce qu'elles sont liées à la présence des membres dans la salle des séances, en particulier:

– la procédure de contestation des pouvoirs (articles 7 et 8);
– la participation des suppléants et la détermination des droits de vote des représentants et des suppléants (article 12);
– la procédure de vote et les modes de votation (article 40), y compris la vérification du quorum (article 42);
– la procédure d'amendement (article 34);
– le maintien de l'ordre dans la salle des séances (articles 22 et 23);
– la procédure d'élection du président et des vice-présidents de l'Assemblée (articles 15 et 16 – voir ci-dessous chapitre 4);
– la procédure d'élection par l'Assemblée des juges de la Cour européenne des droits de l'homme et des hautes personnalités du Conseil de l'Europe (textes pararéglementaires – voir ci-dessous chapitre 4);
– ainsi que l'ensemble des dispositions relatives à l'organisation des débats qui fixent précisément le temps de débat, le temps de parole, le délai de dépôt des amendements, et les critères d'établissement de la liste des orateurs (article 38 et textes pararéglementaires).

27. Le Règlement devrait donc stipuler formellement que les dispositions réglementaires existantes s'appliquent *mutatis mutandis* aux parties de session et séances de l'Assemblée qui se tiendraient de manière hybride ou à distance, et que la notion de présence des membres s'entend tant de leur présence physique dans la salle des séances que de leur présence à distance par l'utilisation des moyens électroniques de communication. Tel est par exemple le cas des dispositions relatives au maintien de l'ordre dans la salle des séances (article 22, article 35.4 et dispositions sur la conduite des membres de l'Assemblée parlementaire durant les débats de l'Assemblée): les sanctions encourues par un membre (retrait de la parole, exclusion immédiate de la salle et pour une durée de deux à cinq jours de séance) peuvent s'appliquer aussi bien aux séances qui se tiennent de manière hybride ou à distance.

28. Les adaptations du Règlement doivent se limiter à ce qui est strictement nécessaire en raison du caractère exceptionnel de la situation. Toutefois, certaines dispositions réglementaires doivent être adaptées ainsi qu'il suit:

– afin de faciliter la transparence de l'information des membres de l'Assemblée, les pouvoirs des représentants et des suppléants doivent être transmis au Président de l'Assemblée au plus tard une semaine avant l'ouverture d'une partie de session (la précision «autant que possible» qui figure à l'article 6.1 n'est guère compatible avec les contraintes des parties de session en mode hybride ou à distance, qui exigent au contraire des délais précis et plus larges que pour une partie de session en présentiel); une délégation qui ne respecterait pas ce délai pourra présenter ses pouvoirs lors de la partie de session suivante;

– lors d'une contestation des pouvoirs d'une délégation non encore ratifiés (articles 7.1 et 8.1), le président d'une séance qui se tiendra de manière hybride ou à distance invitera les membres qui soutiennent la contestation (dix membres pour une contestation pour des raisons formelles, trente membres pour une contestation pour des raisons substantielles) à indiquer leur soutien en utilisant le système de vote disponible;

– la participation des suppléants autorisés à siéger et à voter à la place de représentants absents devrait être notifiée trois jours ouvrés au moins avant l'ouverture d'une partie de session, et pour toute la durée de la partie de session, cette notification conditionnant l'octroi du droit de vote (articles 12 et 40.1);

– la procédure d'amendement (article 34) doit être adaptée au fait que tout ou partie des membres de l'Assemblée ne siégeront pas en présentiel:

  - les délais de dépôt des amendements devraient être portés à deux jours ouvrés avant l'ouverture de la séance concernée pour les amendements (pour les sous-amendements, avant le début de la séance qui précède la séance concernée);

  - les amendements qui comporteraient une signature manuscrite scannée ou une signature électronique seront recevables;

  - le président de séance fera une interprétation stricte de l'article 34.7.a sur la prise en considération des amendements oraux;

  - les membres qui s'opposeront à la prise en considération d'un amendement oral ou d'un sous-amendement oral indiqueront leur position en utilisant le système de vote disponible;

  - si une commission n'a pas été en mesure de prendre position sur les amendements déposés à son rapport, la parole devra être donnée au rapporteur;

– l'interprétation simultanée en séance dans une langue autre que les langues officielles ou de travail pourrait ne pas être possible compte tenu des contingences techniques et du protocole sanitaire; l'application de l'article 29.2 (et de l'article 30.2 pour les commissions) pourrait donc être suspendue;

– le Règlement dispose déjà que «l'Assemblée vote normalement en utilisant le système de vote électronique» (article 40.2); cette disposition s'appliquerait donc pour des séances en mode hybride ou à distance avec utilisation d'un système de vote électronique autre que celui disponible dans l'hémicycle à Strasbourg. Il va de soi, en revanche, que la procédure d'appel nominal ne peut pas être utilisée (articles 40.6 à 40.8). De même, l'affichage des résultats dans la salle des séances (article 40.4) et la publication automatique des votes individuels des membres sur le site internet de l'Assemblée (article 40.5) lorsqu'on utilise un système de vote électronique autre que celui en usage dans l'hémicycle restent soumis à la mise au point des solutions techniques. Idéalement, une solution technique pourrait être trouvée permettant de fusionner automatiquement les votes émis à distance et ceux émis dans l'hémicycle (selon le système disponible dans l'hémicycle) et de conduire à un résultat de vote unique.

– lors d'une demande de vérification du quorum (article 42), le président de séance invitera les membres qui soutiennent la demande (au moins un sixième des représentants composant l'Assemblée qui sont autorisés à voter, appartenant à cinq délégations nationales au moins) à indiquer leur soutien en utilisant le système de vote disponible.

29. Il est également nécessaire d'adopter de nouvelles dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée, lorsque celle-ci se réunit en mode hybride ou à distance. Il s'agit là d'une compétence du Bureau (articles 14.2 et 38), et, en principe, il devrait lui appartenir d'élaborer de nouvelles dispositions complémentaires lorsque l'Assemblée se réunit de manière hybride ou à distance (lesquelles devront être soumises à la ratification de l'Assemblée). Compte tenu des délais qui s'imposent à la commission du Règlement et à l'Assemblée pour déterminer le nouveau cadre décisionnel de l'Assemblée, il est proposé que le projet de résolution détermine directement l'ensemble des mesures concernées. Les dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée doivent être adaptées lorsque celle-ci se réunit de manière hybride ou à distance, s'agissant:

– du délai de dépôt des amendements (paragraphe i.2 des dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée): il est proposé que les amendements soient déposés au moins deux jours ouvrés avant l'ouverture de la séance concernée et que les sous-amendements le soient avant le début de la séance qui précède la séance concernée;

– des discours non prononcés (paragraphe i.3 – article 31.2): il est proposé de ne pas permettre leur publication au compte-rendu pour les orateurs inscrits qui, étant connectés à distance, ne peuvent faire état de leur présence effective pendant le débat concerné au moment où celui-ci est clôturé;

– de l'inscription des membres sur la liste des orateurs (paragraphe ii): l'inscription des membres, qu'ils siègent en présentiel dans l'hémicycle ou à distance, s'effectuera par le même système électronique en vigueur; la liste des orateurs devrait être close 24 heures avant l'ouverture de la séance concernée;

– des dispositions relatives à l'ordre des orateurs (paragraphe iii): la gestion de la liste des membres appelés à prendre la parole à distance, ou à distance et en présentiel à la fois, devra s'opérer dans le strict respect des critères d'équilibre politique, géographique, national, et des sexes et il appartiendra au Président de l'Assemblée d'établir la liste des orateurs pour chaque débat en appréciant l'application de ces critères;

– du temps de parole (paragraphe iv), qui pourrait être revu et adapté aux conditions d'une séance en mode hybride ou à distance: 10 minutes aux rapporteurs pour présenter leur rapport et 3 minutes pour la réplique; 1 minute pour les questions aux personnalités invitées, la présentation d'un amendement ou une motion de procédure (le temps de parole des orateurs, des rapporteurs pour avis et des présidents de commission restant inchangé à 3 minutes).

3.2. Réunions des commissions, du Bureau et de la Commission permanente en mode hybride ou à distance

30. Depuis avril 2020, les commissions de l'Assemblée, le Bureau et la Commission permanente tiennent leurs réunions à distance, en suivant les méthodes de travail complémentaires établies par le Bureau. Le présent rapport fournit l'opportunité d'intégrer dans le Règlement des dispositions formelles permettant aux organes de l'Assemblée de se réunir de manière hybride ou à distance.

31. Le Règlement de l'Assemblée pourrait donc intégrer une disposition générale permettant au président d'une commission, et au Président de l'Assemblée pour le Bureau et la Commission permanente, de convoquer une réunion hybride ou à distance:

> *«**Réunions des commissions en mode hybride ou à distance –** Dans des circonstances exceptionnelles ne permettant pas la tenue de réunions des commissions dans les conditions normales, en présence physique de tous les membres, le Bureau de l'Assemblée peut décider, pour une période définie, que les réunions des commissions se tiendront de manière hybride (participation combinée à distance et en présentiel des membres) ou par des moyens électroniques de communication à distance. La décision du Bureau est prise à la majorité simple des suffrages exprimés avec un quorum d'un tiers des membres.*
>
> *Les dispositions réglementaires existantes qui régissent le fonctionnement des commissions s'appliquent pleinement aux réunions qui se tiennent de manière hybride ou à distance, sauf dispositions spécifiques. Les deuxième, quatrième et cinquième phrases de l'article 47.2 ne sont pas applicables. Pour toute décision [note de bas de page, voir paragraphe 32], les commissions utilisent le*

système de vote électronique disponible. Les Règles d'accès, de circulation et de sécurité dans l'enceinte du Conseil de l'Europe pendant les sessions de l'Assemblée parlementaire et les réunions des commissions et sous-commissions de l'Assemblée s'appliquent mutatis mutandis.»

*«**Réunions du Bureau et de la Commission permanente en mode hybride ou à distance** – Dans des circonstances exceptionnelles ne permettant pas la tenue d'une réunion dans les conditions normales, en présence physique de tous les membres, le Président de l'Assemblée peut convoquer une réunion du Bureau qui se tiendra de manière hybride (participation combinée à distance et en présentiel des membres) ou par des moyens électroniques de communication à distance.*

Le Bureau de l'Assemblée peut décider, dans les mêmes circonstances et pour une période définie, que les réunions du Bureau et de la Commission permanente se tiendront de manière hybride (participation combinée à distance et en présentiel des membres) ou par des moyens électroniques de communication à distance. La décision du Bureau est prise à la majorité simple des suffrages exprimés avec un quorum d'un tiers des membres.

Pour toute décision, le Bureau et la Commission permanente utilisent le système de vote électronique disponible.».

*«**Réunions du Comité mixte en mode hybride ou à distance –** Dans des circonstances exceptionnelles ne permettant pas la tenue d'une réunion dans les conditions normales, en présence physique de tous les membres, le Président de l'Assemblée peut convoquer une réunion du Comité mixte qui se tiendra de manière hybride (participation combinée à distance et en présentiel des membres) ou par des moyens électroniques de communication à distance».*

32. Ainsi que cela a été décidé par le Bureau de l'Assemblée, les commissions sont tenues de prendre certaines décisions par un vote, aux conditions de quorum[6]. Il est proposé de mentionner en note de bas de page la liste des décisions concernées suivantes:

– désignation d'un rapporteur (article 50.1) ou d'un rapporteur général (article 50.7)
– approbation d'un rapport et adoption du ou des projets de texte qu'il contient (articles 50.2 et 50.5)
– approbation d'un addendum au rapport (article 50.5)
– approbation d'un avis et d'amendements à un rapport d'une autre commission (article 45.4)
– examen des amendements présentés à un rapport de la commission (article 34.9)
– adoption d'une proposition de résolution ou de recommandation (article 25.2)
– constitution d'une sous-commission permanente ou ad hoc (article 49.2)
– élection du président ou d'un vice-président de commission (articles 46 et 47.3)
– destitution du président ou d'un vice-président de commission (articles 55 et 47.3)
– demande de procédure d'urgence (articles 51.1 et 52.1) ou de débat d'actualité (articles 53.2 et 53.6)
– adoption d'une déclaration
– demande d'avis à la Commission de Venise
– recommandation d'un candidat à la fonction de juge à la Cour européenne des droits de l'homme
– décisions relatives à la mise en œuvre des mesures prises dans le cadre du Code de conduite des membres de l'Assemblée
– demande d'ouverture d'une procédure de suivi des obligations et engagements d'un État membre.

33. La condition de quorum est fixée par l'article 47.3 qui stipule qu'une commission peut valablement délibérer et statuer si un tiers de ses membres est présent. Le Bureau a rendu obligatoire le respect du quorum pour toute décision prise par les commissions lorsqu'elles se réunissent à distance, à la demande expresse des membres et de délégations souhaitant renforcer la validité des décisions prises lors de réunions en vidéoconférence. La règle du quorum et le seuil minimum de participation à un vote ont été des arguments importants pour que certains membres acceptent le principe de la tenue de réunions à distance. Le retour d'expérience de ces derniers mois et la pratique récente des réunions à distance des commissions a montré,

6. Voir les mémorandums AS/Bur (2020) 18 rev du 30 avril 2020 et AS/Bur (2020) 20 rev du 7 mai 2020.

cependant, certaines difficultés dans l'adoption des textes, en raison de l'absence de quorum. Je propose donc de ne pas intégrer de disposition spécifique dans les dispositions réglementaires alternatives, de sorte que les articles 47.3 et 47.4 devraient également s'appliquer aux réunions en mode hybride ou à distance.

34. S'agissant de la procédure d'élection des bureaux des commissions (article 46) et des sous-commissions (article 49), l'inclusion d'une nouvelle disposition réglementaire (voir ci-dessus paragraphe 31) précisant que les commissions prennent leurs décisions en utilisant le système de vote électronique[7] et que ce scrutin est secret «pour les décisions concernant des personnes» est suffisante.

4. Procédure d'élection par l'Assemblée des juges à la Cour européenne des droits de l'homme et des hautes personnalités du Conseil de l'Europe

35. L'élection par l'Assemblée des juges à la Cour européenne des droits de l'homme et des hautes personnalités du Conseil de l'Europe – Secrétaire Général et Secrétaire Général adjoint, Secrétaire Général de l'Assemblée parlementaire, Commissaire aux droits de l'homme – est une obligation conventionnelle/ statutaire de l'Assemblée. Selon une pratique constante, ces élections se déroulent au cours d'une partie de session de l'Assemblée.

36. Toute élection par l'Assemblée – par scrutin secret – s'effectue dans l'hémicycle, avec la participation des membres (physiquement) présents. La procédure d'élection par l'Assemblée des juges à la Cour européenne des droits de l'homme et des hautes personnalités du Conseil de l'Europe, mais également celle du Président et des Vice-présidents de l'Assemblée, repose sur un vote secret des membres (représentants et suppléants dûment autorisés) présents dans la salle des séances[8].

37. Deux options doivent être envisagées lorsque des circonstances exceptionnelles ne permettent pas de tenir une partie de session de l'Assemblée dans des conditions normales, en présence physique de tous les membres, et rendent impossible la tenue d'une élection au scrutin secret pendant cette partie de session selon la procédure habituelle:

– instaurer une procédure complémentaire de *vote électronique individuel*, qui pourrait être mise en œuvre lors des parties de session, uniquement lorsque celles-ci se tiennent de manière hybride ou à distance;

– instaurer une procédure complémentaire de *vote par correspondance*.

38. Une procédure électorale alternative devra reposer sur la confiance des membres et veiller à offrir les plus grandes garanties de transparence, d'accessibilité (facilité de compréhension par les membres et de mise en œuvre), de sécurité (y compris de protection des données), de confidentialité (tout au long de la procédure), de sincérité des résultats et une crédibilité totale et incontestable du vote. Cette procédure devra garantir des conditions égales pour les candidats et permettre un achèvement rapide du processus électoral. Il appartiendra au Bureau de décider quelle méthode d'expression des suffrages paraît la plus appropriée pour un scrutin donné, compte tenu de ces critères.

39. Une nouvelle disposition pourrait donc stipuler que «Lorsque des circonstances exceptionnelles ne permettent pas la tenue d'une partie de session de l'Assemblée dans les conditions normales, en présence physique de tous les membres, et rendent impossible de tenir d'une élection par scrutin secret prévue lors de ladite partie de session selon la procédure normale, le Bureau peut décider que le scrutin sera organisé par vote électronique individuel ou par correspondance, pour autant que les conditions de sécurité, de confidentialité et d'accessibilité qu'il juge nécessaires soient garanties. La décision du Bureau est prise à la majorité simple des suffrages exprimés avec un quorum d'un tiers des membres.»

4.1. Vote électronique individuel

40. Le recours au vote électronique, garantissant un suffrage strictement personnel et confidentiel, pourrait être envisagé pour tout scrutin secret, qu'il s'agisse des élections par l'Assemblée des juges à la Cour européenne des droits de l'homme et des hautes personnalités du Conseil de l'Europe, ou d'autres scrutins internes à l'Assemblée relatifs à l'élection de personnes (Président et Vice-présidents de l'Assemblée)[9].

---

7. L'Assemblée utilise déjà le système de vote intégré dans la plateforme de conférence KUDO lors des réunions des commissions, du Bureau et de la Commission permanente.
8. L'article 40.11 dispose que «pour les nominations, le vote a lieu au scrutin secret» et renvoie aux textes pararéglementaires relatifs à l'organisation détaillée des opérations de vote et aux règlements spécifiques à chaque élection (voir pages 165 et suivantes du Règlement).

41. Il est essentiel que tous les membres de l'Assemblée appelés à se prononcer sur les questions mises en discussion et au vote de l'Assemblée jouissent de droits égaux et utilisent la même procédure, qu'ils soient en présentiel dans l'hémicycle, ou à distance. L'égalité de traitement des membres et des délégations est un principe fondamental.

42. S'agissant de la procédure d'élection du président et des vice-présidents de l'Assemblée (articles 15 et 16), il conviendra de préciser dans le Règlement que l'Assemblée procède à ces élections par scrutin secret en utilisant le système de vote électronique lorsque des circonstances exceptionnelles ne permettent pas la tenue d'une partie de session de l'Assemblée dans les conditions normales, en présence physique de tous les membres.

43. La procédure d'élection par vote électronique suivante pourrait être envisagée:

– lorsqu'il établit le projet d'ordre du jour d'une partie de session de l'Assemblée, le Bureau de l'Assemblée fixe la date et les horaires de l'élection;

– le registre des votants est établi sur la base de la liste des membres qui composent l'Assemblée lors de la partie de session concernée (représentants et suppléants dûment autorisés qui auront été notifiés pour la séance concernée dans le délai prescrit [une semaine au moins avant l'ouverture d'une partie de session]; ceux-ci communiquent au secrétariat leur adresse électronique ainsi que leur numéro de téléphone portable personnels;

– un registre des votants unique est établi pour l'ensemble des scrutins organisés le même jour;

– une délégation ne peut avoir plus de membres votants qu'elle ne détient de sièges à l'Assemblée;

– si un second tour est organisé, le registre des votants est établi sur la même base et inclut les représentants et les suppléants dûment autorisés qui auront été notifiés pour la séance concernée dans le délai prescrit;

– les membres recevront, par courrier électronique adressé à leur messagerie personnelle, les curriculums des candidats, ainsi que, pour l'élection d'un juge, les recommandations de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme;

– les membres recevront des instructions détaillées par avance et seront informés par courrier électronique de l'ouverture du ou des scrutins; la connexion à la plateforme de vote suivra une procédure sécurisée (entrée d'un code unique reçu par courrier électronique ou par SMS sur le téléphone portable, ainsi que d'une adresse électronique personnelle); un courrier électronique les informera de la clôture du ou des scrutins;

– en cas de pluralité de scrutins, les opérations de vote se dérouleront simultanément; les membres auront accès à chaque scrutin séparément, mais ils peuvent décider de ne participer qu'à l'un ou l'autre seulement de ces scrutins;

– à la clôture du ou des scrutins, les résultats seront communiqués aux scrutateurs désignés par les groupes politiques (à raison d'un scrutateur par groupe désigné à l'avance parmi ses membres);

– le Président de l'Assemblée annoncera publiquement les résultats au plus tôt; ceux-ci seront publiés sur le site internet de l'Assemblée, avec la liste des membres ayant pris part au(x) scrutin(s);

– une assistance technique sera fournie par le secrétariat du Conseil de l'Europe aux membres pendant la durée du processus de vote.

4.2. Vote par correspondance

44. Le vote par correspondance pourrait être utilisé pour l'élection par l'Assemblée des juges à la Cour européenne des droits de l'homme et des hautes personnalités du Conseil de l'Europe.

45. S'agissant d'instaurer une procédure d'élection par vote par correspondance, la procédure suivante pourrait être envisagée, pour chaque élection:

– le Bureau de l'Assemblée établit le calendrier de déroulement de l'élection et les délais pour chaque phase des opérations (y compris en prenant en compte l'organisation possible d'un second tour);

---

9. La Direction des technologies de l'information du Conseil de l'Europe travaille actuellement au développement d'un système de vote en ligne sécurisé.

– chaque délégation nationale arrête les noms des membres (représentants ou suppléants dûment autorisés) qui auront le droit de vote pour un scrutin donné et notifie au secrétariat de l'Assemblée la liste de ces noms, afin d'établir le registre des votants; une délégation ne peut désigner plus de membres votants qu'elle ne détient de sièges à l'Assemblée;

– le service de la Séance adressera à chaque membre ainsi désigné, via la délégation, le matériel de vote par correspondance, à savoir les bulletins de vote et les enveloppes, les déclarations sur l'honneur et les enveloppes d'expédition en retour, en autant d'exemplaires que de membres de la délégation ayant le droit de vote; l'envoi à toutes les délégations par le service de la Séance sera effectué par le biais de la même entreprise de transport international (par exemple DHL, UPS ou Chronopost);

– les membres recevront, par courrier électronique adressé à leur messagerie personnelle, les curriculums des candidats, ainsi que, pour l'élection d'un juge, les recommandations de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme;

– les bulletins de vote et les enveloppes envoyés seront strictement identiques pour tous les membres et toutes les délégations et ne comporteront aucun signe distinctif, de sorte à assurer la parfaite confidentialité du vote;

– chaque membre ayant le droit de vote devra remplir le bulletin reçu, le glisser dans l'enveloppe fournie et la cacheter, et signer la déclaration sur l'honneur;

– un pli scellé, regroupant toutes les enveloppes contenant les bulletins de vote des membres de la délégation habilités à voter, ainsi que les déclarations sur l'honneur, sera envoyé au Président de l'Assemblée parlementaire par le biais d'une entreprise de transport international, sous la responsabilité du/de la président·e du parlement national concerné, qui attestera de la régularité du scrutin au niveau de la délégation;

– l'ouverture des plis scellés et le dépouillement sera effectué au secrétariat de l'Assemblée, à une date fixée par le Bureau de l'Assemblée, sous la supervision des scrutateurs désignés par les groupes politiques (à raison d'un scrutateur par groupe, désigné à l'avance parmi ses membres) et physiquement présents à Strasbourg, qui seront responsables de l'ouverture des enveloppes et pourront certifier que les opérations de dépouillement et de décompte des résultats respectent strictement les règles, notamment de confidentialité du vote;

– un pli scellé, regroupant les bulletins de vote de plusieurs membres d'une délégation et qui contiendrait plus de bulletins qu'il n'y a de signatures sur le registre des votants de la délégation, ou plus de bulletins qu'il n'y a de déclarations sur l'honneur jointes, entraîne l'annulation de tous les votes de la délégation concernée;

– le Président de l'Assemblée annoncera publiquement les résultats au plus tôt; ceux-ci seront publiés sur le site internet de l'Assemblée;

– le registre des votants est mis à disposition de tout membre de l'Assemblée, ainsi qu'à tout candidat, qui en fait la demande;

– les dispositions précédentes s'appliquent à l'organisation d'un second tour.

46. Le rôle des délégations nationales est primordial dans la mise en œuvre d'un tel dispositif de vote par correspondance. A cet égard, il convient de garder à l'esprit les implications d'éventuelles modifications de la composition de l'Assemblée, notamment à la suite d'élections législatives nationales ou de tout autre changement pouvant intervenir au cours de la session ordinaire. Chaque fois que de nouveaux pouvoirs sont présentés et ratifiés par l'Assemblée ou la Commission permanente, le registre des votants s'en trouve affecté. Les délégations doivent donc être attentives à ne désigner des membres votants qu'après s'être assurées que ceux-ci sont bien membres de la législature en cours, que leurs pouvoirs ont bien été ratifiés par l'Assemblée, ou qu'ils ne sont pas susceptibles de quitter leur parlement alors qu'une procédure d'élection par l'Assemblée a été lancée.

47. Il importe de souligner que, s'agissant de la procédure d'élection par l'Assemblée, les mêmes modalités de vote devront être utilisées par tous les membres de l'Assemblée qui prennent part à un scrutin donné, et qu'en aucun cas il ne sera possible d'utiliser de manière concomitante le vote par correspondance et le vote électronique, ni d'utiliser deux systèmes de vote électronique différents.

4.3. L'organisation des scrutins prévus lors de la partie de session de janvier 2021

48. La question reste de savoir comment permettre à l'Assemblée de tenir des élections pendant la partie de session de janvier 2021.

49. Il est raisonnable de penser qu'un scrutin opposant deux candidatures – comme pour l'élection du/de la Secrétaire Général·e adjoint·e du Conseil de l'Europe et du/de la Secrétaire Général·e de l'Assemblée – devrait aboutir dès le premier tour. Tel n'est pas nécessairement le cas pour l'élection d'un juge à la Cour européenne des droits de l'homme, où se présentent trois candidats, qui pourrait nécessiter la tenue d'un second tour de scrutin. Dans une telle hypothèse, un vote par correspondance allongerait le processus.

50. On ne peut guère faire abstraction des contraintes de temps et de la lourdeur du processus inhérentes à l'organisation d'un vote par correspondance qui serait lié à une partie de session déterminée (le déroulement d'un tel scrutin nécessiterait trois semaines au moins).

51. La partie de session de janvier 2021 coïncide avec l'ouverture de la session annuelle 2021 de l'Assemblée et la présentation des pouvoirs de toutes les délégations nationales, pour ratification. Si un scrutin devait se tenir pendant cette partie de session, ce sont les membres de l'Assemblée dont les pouvoirs auront été ratifiés pour la session 2021 qui pourront y prendre part. L'organisation d'un scrutin par correspondance différerait la proclamation des résultats au-delà de la partie de session. La solution du vote électronique, rapide et moins fastidieuse, serait à l'évidence à privilégier.

52. Il va de soi que, d'ici la réunion du Bureau qui devra faire le choix définitif, un système de vote électronique offrant toutes les garanties requises, en particulier en termes de sécurité et de confidentialité, sous la responsabilité de la Direction Générale de l'Administration du Conseil de l'Europe, devra être disponible.

5. Conclusion et propositions

53. L'Assemblée devrait examiner les propositions relatives aux modifications qui pourraient être apportées au Règlement, et, ainsi que le rapporteur le recommande, décider d'inclure dans le Règlement un nouveau chapitre relatif notamment:

– à l'organisation de parties de session de l'Assemblée de manière hybride ou à distance lorsqu'une partie de session normale ne peut être organisée en raison de circonstances exceptionnelles;

– à l'organisation de réunions du Bureau, de la Commission permanente et des commissions de manière hybride ou à distance en raison de circonstances exceptionnelles;

– à une nouvelle procédure de vote électronique à distance et/ou de vote par correspondance, pour l'élection par l'Assemblée des juges à la Cour européenne des droits de l'homme et des hautes personnalités du Conseil de l'Europe.

54. Enfin, s'agissant de la mise en œuvre des modifications du Règlement à intervenir, le projet de résolution propose que celles-ci entrent en vigueur dès leur adoption.