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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 15179
09 novembre 2020

Modification du Règlement de l'Assemblée

Rapport[1]
Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles
Rapporteure: Mme Ingjerd SCHOU, Norvège, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Rappelant que les décisions de l'Assemblée parlementaire doivent reposer sur des règles parlementaires claires, cohérentes et effectives, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles propose d'apporter des modifications au Règlement de l'Assemblée afin d'y refléter l'évolution de la pratique parlementaire et de clarifier les procédures dont l'application ou l'interprétation soulève des difficultés.

Ces propositions portent sur la lisibilité du mandat et des procédures de la commission de suivi, la procédure d'examen des amendements en commission et en séance plénière, les procédures d'élection du Président et des Vice-Présidents de l'Assemblée, les candidatures aux bureaux des commissions et la tenue des débats d'actualité.

1. 2020 - Commission permanente de novembre

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Exposé des motifs, par Mme Ingjerd Schou, rapporteure 5
1. Origine et cadre du présent rapport 5
2. Mise en œuvre de la Résolution 2261 (2019) et de la Résolution 2325 (2020) sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée 5
3. Modifications diverses nécessitées par la pratique parlementaire 7
3.1. Concomitance de procédures de contestation de pouvoirs d'une même délégation nationale pour des raisons différentes 7
3.2. Procédure d'examen des amendements en commission et en séance plénière 8
3.3. Election du Président et des Vice-Présidents de l'Assemblée 9
3.4. Élection des bureaux des commissions 9
3.5. Débat d'actualité 10
3.6. Débat libre en Commission permanente 10
4. Conclusion et propositions 10

A. Projet de résolution[2]

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que ses actions et ses décisions doivent reposer sur des procédures et des règles parlementaires claires, cohérentes et effectives. Elle entend donc procéder à la modification de son Règlement lorsqu'il est nécessaire d'y refléter l'évolution de la pratique parlementaire et de clarifier les règles ou procédures dont l'application ou l'interprétation soulève des difficultés.

2. Par deux résolutions successives, la Résolution 2261 (2019) sur «L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2018)» et la Résolution 2325 (2020) sur «L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2019)», l'Assemblée a décidé de modifier ses procédures de suivi des obligations et engagements contractés par les Etats membres lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe, notamment en renforçant la procédure d'examen périodique en tant que mécanisme complémentaire à la procédure de suivi et au dialogue postsuivi. Il convient toutefois de garantir la pleine concordance et cohérence des termes du mandat de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) avec les dispositions générales du Règlement de l'Assemblée.

3. En conséquence, l'Assemblée décide de modifier son Règlement comme suit:

3.1. s'agissant des procédures mises en œuvre par la commission de suivi, afin de garantir que la saisine de la commission de suivi pour rapport soit validée par l'Assemblée lorsque la commission prépare un rapport d'examen périodique du respect par les Etats membres de leurs obligations, et de rendre plus lisible le mandat de la commission de suivi:

3.1.1. modifier le paragraphe 8 du mandat de la commission de suivi, annexé à la Résolution 1115 (1997) (modifiée), comme suit:

«La commission de suivi est saisie, conformément à l'article 26 du Règlement, pour procéder à des examens périodiques réguliers du respect par les États membres qui ne font pas déjà l'objet d'une procédure complète de suivi ni d'un dialogue postsuivi des obligations contractées lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe. La commission déterminera l'ordre et la fréquence de ces rapports selon ses méthodes de travail internes, en opérant des choix motivés par des raisons de fond, dans l'objectif de consacrer, au fil du temps, des examens périodiques à tous les États membres.»;

3.1.2. modifier le paragraphe 9 du mandat de la commission de suivi, annexé à la Résolution 1115 (1997) (modifiée), comme suit:

«La commission de suivi peut être saisie, conformément à l'article 26 du Règlement, pour préparer un rapport sur une question thématique transnationale, en coopération étroite avec les commissions pertinentes de l'Assemblée.»;

3.1.3. modifier la Résolution 1115 (1997) (modifiée), en supprimant les paragraphes 10 et 13.1;

3.2. s'agissant de la procédure d'examen des amendements en commission et en séance plénière, afin de renforcer la compétence des commissions lorsqu'elles prennent position sur les amendements déposés: après l'article 34.11, insérer l'article suivant:

«Tout amendement qui est rejeté par la commission saisie pour rapport par un vote à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés n'est pas mis aux voix en séance plénière et est déclaré comme définitivement rejeté, sauf si dix membres de l'Assemblée au moins s'y opposent.»;

3.3. s'agissant des procédures d'élection du Président et des Vice-Présidents de l'Assemblée qu'il convient de simplifier et qui doivent suivre désormais la procédure d'élection de droit commun à l'Assemblée:

3.3.1. remplacer les articles 15.2 et 15.3 par l'article suivant:

«Lorsque l'Assemblée est saisie d'une seule candidature, le candidat est déclaré élu sans procéder au scrutin. En cas de pluralité de candidatures, il est procédé à l'élection du Président au scrutin secret conformément aux articles 40.11 et 41.b.»;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 3 novembre 2020.

3.3.2. remplacer les articles 16.4 et 16.5 par l'article suivant:

«Les candidats proposés par les délégations nationales sont déclarés élus sans procéder au scrutin. Toutefois, il est procédé à une élection au scrutin secret, pour un ou plusieurs candidats, conformément aux articles 40.11 et 41.b, si la demande en est faite en séance, au moment de la présentation des candidatures, par au moins vingt représentants ou suppléants. Lorsqu'un candidat n'est pas élu à la suite du deuxième tour de scrutin, ce siège reste vacant jusqu'à ce qu'un candidat présenté par la délégation nationale conformément à l'article 16.3 obtienne la majorité requise.»;

3.3.3. remplacer l'article 16.7 par l'article suivant:

«Les Vice-Présidents restent en fonction jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante. Un Vice-Président est remplacé au cours de la session lorsqu'il n'est plus membre de l'Assemblée, en cas de décès, de démission ou de destitution en application de l'article 54, ou de renouvellement de la délégation à laquelle il appartient. Il est procédé à l'élection d'un nouveau Vice-Président, conformément aux dispositions ci-dessus, à l'ouverture d'une partie de session. Il prend place, dans l'ordre de préséance, à la suite des Vice-Présidents précédemment élus.»;

3.3.4. à l'article 41.b., supprimer les mots «sous réserve des dispositions des articles 15 et 16» et ajouter la note de bas de page suivante:

«Lorsque l'Assemblée est saisie d'une seule candidature, les membres sont invités à indiquer leur choix par «oui» ou «non» sur le bulletin mentionnant le nom du candidat ou de la candidate.»;

3.4. s'agissant des candidatures aux bureaux des commissions, afin d'unifier et de clarifier les conditions relatives aux candidatures aux fonctions de président et de vice-président des commissions en ce qui concerne les membres ayant déjà exercé de telles fonctions, modifier l'article 46.7 comme suit:

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

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

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

Un président ou un vice-président d'une commission ayant été destitué de son mandat en application de l'article 55 ne peut être candidat à aucune fonction de président ou de vice-président d'une commission ou d'une sous-commission.»;

3.5. s'agissant des débats d'actualité, afin de permettre la tenue de deux débats lors d'une partie de session ou d'une réunion de la Commission permanente:

3.5.1. à l'article 53.1, remplacer les mots «Au cours d'une partie de session, l'Assemblée peut tenir un seul débat d'actualité sur un sujet ne figurant pas au projet d'ordre du jour» par les mots:

«L'Assemblée peut tenir un ou deux débats d'actualité sur un sujet ne figurant pas au projet d'ordre du jour de la partie de session»;

3.5.2. à l'article 53.3, remplacer la phrase «Le choix éventuel entre plusieurs demandes est effectué par le Bureau de l'Assemblée, qui peut cependant décider de n'en retenir aucune.» par:

«Le Bureau de l'Assemblée peut décider de ne retenir qu'une seule demande, de retenir deux demandes ou de rejeter l'ensemble des demandes.».

4. 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^me^ Ingjerd Schou, rapporteure

1. Origine et cadre du présent rapport

1. En 2019 et en 2020, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a été appelée par le Bureau de l'Assemblée parlementaire à examiner un certain nombre de questions ayant trait à des procédures qui ont posé problème et qui pourraient justifier une modification du Règlement de l'Assemblée.

2. Ainsi, lors de sa réunion du 28 juin 2019, le Bureau de l'Assemblée a invité la commission du Règlement à «réfléchir à certains problèmes de procédure identifiés lors de la troisième partie de session», relatifs à la contestation simultanée des pouvoirs d'une délégation nationale à la fois pour des raisons formelles et pour des raisons substantielles, d'une part, et au calendrier du dépôt des amendements, d'autre part.

3. Par ailleurs, par deux résolutions successives – la Résolution 2261 (2019) sur «L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2018)» et la Résolution 2325 (2020) sur «L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2019)» – l'Assemblée a procédé à la modification de ses procédures de suivi des obligations et engagements contractés par les Etats membres lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe, notamment afin de renforcer la procédure d'examen périodique pour confirmer son rôle de mécanisme complémentaire à la procédure de suivi et au dialogue postsuivi.

4. Le 23 mai 2019, le Bureau a décidé de requérir un avis de la commission du Règlement sur la procédure de rapports d'examen périodique individuels qui avait été mise en place, en lui demandant «d'examiner également les processus décisionnels élaborés par les commissions et d'évaluer leur conformité avec le Règlement de l'Assemblée». Le 5 mars 2020, le Bureau prenait note de l'avis de la commission sur l'évaluation de la conformité des processus décisionnels élaborés par les commissions avec le Règlement de l'Assemblée, et la chargeait de préparer un rapport (voir chapitre 2 ci-après).

5. Enfin, suivant une pratique bien établie, le présent rapport entend inclure d'autres propositions de modification du Règlement se rapportant à des procédures nécessitant d'être adaptées à la pratique parlementaire ou à des règles qui doivent être clarifiées. Outre les deux points susmentionnés au paragraphe 2 – concomitance de deux procédures de contestation des pouvoirs d'une même délégation nationale; procédure d'examen des amendements en commission et en séance plénière – les procédures suivantes ont récemment posé problème:

– l'élection des vice-présidents de l'Assemblée: la mise en œuvre de cette procédure, très longtemps inusitée, lors des parties de session d'octobre 2019 et de janvier 2020 a démontré qu'elle n'était plus adaptée (la procédure d'élection du Président de l'Assemblée fait également l'objet de la même remarque);

– les critères applicables à la réélection des vice-présidents des commissions ont conduit à des incompréhensions dans certaines commissions qui ont eu des difficultés à trouver des candidats qui répondaient aux conditions réglementaires;

– le flot des événements ces derniers mois a mobilisé l'attention des membres et ceux-ci ont souhaité stimuler les réunions de la Commission permanente par des demandes de débats d'actualité; dans ce contexte, la limite imposée par le Règlement d'un débat par partie de session de l'Assemblée ou réunion de la Commission permanente est apparue comme un frein à leur volonté de discuter d'un plus grand nombre de sujets.

Ces propositions de modification du Règlement seront examinées au chapitre 3 ci-dessous.

2. Mise en œuvre de la Résolution 2261 (2019) et de la Résolution 2325 (2020) sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée

6. La Résolution 2261 (2019) et la Résolution 2325 (2020) ont opéré quelques changements mineurs dans le mandat de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), afin de traduire les conclusions de sa réflexion sur ses différentes procédures. Une disposition majeure de ces deux résolutions touche à la procédure d'examen périodique du respect par les Etats membres de leurs obligations pour laquelle la sélection des pays devant donner lieu à la

préparation d'un rapport, qui s'effectuait jusqu'ici par ordre alphabétique et sans nomination de rapporteurs, a été remplacée par une sélection fondée sur des raisons substantielles, en fonction des développements concernant ces pays. Ladite sélection se fonde donc entièrement sur le libre choix de la commission de suivi.

7. La commission du Règlement a été amenée à s'interroger sur les procédures mises en œuvre par la commission de suivi, en particulier suite à *la modification du format et du mode de préparation des rapports d'examen périodique du respect, par les Etats ne faisant pas l'objet d'une procédure de suivi complète ou non engagés dans un dialogue postsuivi avec l'Assemblée, des obligations contractées lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe* (Résolution 2261 (2019) sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée).

8. Dans l'avis qu'elle a approuvé le 29 janvier 2020 à l'attention du Bureau de l'Assemblée[3], la commission du Règlement relevait que les procédures mises en œuvre par la commission de suivi afin de veiller au respect des obligations contractées par tous les États membres, aux termes de son mandat (Résolution 1115 (1997) modifiée) par le biais de quatre procédures distinctes – la procédure de suivi *stricto sensu*; le dialogue postsuivi; les rapports sur le fonctionnement des institutions démocratiques dans les Etats membres; et les examens périodiques des Etats membres – échappent, à de nombreux égards, aux dispositions réglementaires de «droit commun». Alors qu'une décision d'ouverture ou de réouverture d'une procédure de suivi ou la saisine de la commission de suivi pour rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques nécessitent l'approbation du Bureau et la ratification de l'Assemblée, le mandat de la commission ne requiert pas une telle formalité dans le cas des rapports pour examen périodique. La commission de suivi dispose donc d'un degré d'autonomie plus élevé lorsqu'il s'agit de lancer un examen périodique, que lorsqu'il s'agit d'ouvrir une procédure de suivi ou un dialogue post-suivi ou de préparer un rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques dans les États membres.

9. La commission du Règlement relevait toutefois que le processus décisionnel des commissions implique en règle générale que l'Assemblée intervienne *ab initio* (saisine des commissions par renvoi d'une proposition de résolution ou de recommandation ou sur décision directe de l'Assemblée – articles 26.3 et 45.1) et *in fine* (examen des rapports présentés par les commissions et adoption de résolutions, recommandations ou avis – articles 33.4 et 50.2). L'article 45.1 du Règlement est clair sur ce point («*les commissions examinent les documents dont elles sont saisies conformément à l'article 26 et toute question qui leur est soumise par l'Assemblée ou la Commission permanente.* (…)»). Si certaines commissions peuvent bénéficier d'une certaine marge d'autonomie dans le cadre de certaines procédures spécifiques, définies dans le Règlement[4], il n'en demeure pas moins que la préparation de leurs rapports doit pleinement respecter les stipulations réglementaires et que ces rapports sont nécessairement soumis à la décision de l'Assemblée *in fine*.

10. La commission du Règlement a donc considéré qu'il fallait veiller à unifier les quatre procédures existantes et qu'il y avait lieu de modifier le mandat de la commission de suivi, afin d'établir clairement que toute décision de la commission de suivi doit faire l'objet au minimum de la ratification par l'Assemblée.

11. De surcroît, la commission du Règlement a constaté que l'ouverture ou la réouverture d'une procédure de suivi *stricto sensu* à l'égard d'un des 47 Etats membres obéit à des conditions rigoureuses et à un processus lourd et complexe – détaillés dans le mandat de la commission (paragraphes 3 à 6) – qui rend en fin de compte difficile sa mise en œuvre effective. *A contrario*, la procédure d'examen périodique, qui répond à des conditions simples définies par les «méthodes de travail de la commission», permet également de suivre «le respect des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe» de ces mêmes Etats membres, sans avoir à respecter de semblables contraintes procédurales. Avec l'adoption de la Résolution 2325 (2020), la commission de suivi peut désormais procéder, dans le traitement des «examens

---

3. «Évaluation de la conformité des processus décisionnels élaborés par les commissions avec le Règlement de l'Assemblée, en particulier la procédure de rapports d'examen périodique individuels de la commission de suivi», document AS/Pro (2019) 16 def.

4. Par exemple, la contestation des pouvoirs d'une délégation nationale pour des raisons formelles est renvoyée automatiquement à la commission du Règlement, qui est souveraine pour apprécier si les pouvoirs doivent ou non être ratifiés. Ce n'est que si la commission conclut à la non-ratification des pouvoirs ou à leur ratification assortie de la suspension de certains droits de participation ou de représentation que l'Assemblée est saisie d'un rapport pour débat.

Les demandes d'octroi du statut d'observateur et de partenaire pour la démocratie sont automatiquement renvoyées pour rapport à la commission des questions politiques et de la démocratie.

Une proposition de destitution du Président ou d'un Vice-président de l'Assemblée ou une demande de levée de l'immunité parlementaire d'un membre sont renvoyées automatiquement à la commission du Règlement, pour examen de sa recevabilité, puis soumise au vote de l'Assemblée. Une proposition de résolution tenant à la modification du Règlement est également automatiquement renvoyée pour rapport à la commission du Règlement.

L'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme par l'Assemblée repose sur une procédure qui relève de la compétence de la seule commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, avant que l'Assemblée se prononce.

périodiques», de la même manière qu'elle procède avec les procédures de suivi *stricto sensu* (désignation de corapporteurs, visites d'information, commentaires des autorités du pays concerné, etc.), si ses «méthodes de travail internes» devaient en décider ainsi. Nous risquons donc de voir une évolution où la procédure d'examen périodique pourrait remplacer la procédure de suivi stricte, au lieu d'être une procédure moins complète qui offre une alternative à la procédure de suivi.

12. Dans son avis précité, la commission du Règlement a considéré que le choix d'ouvrir une procédure d'examen périodique à l'égard d'un Etat membre, simplement décidé par la commission de suivi, alors que l'ouverture d'une procédure de suivi à l'égard du même Etat aurait nécessité la confirmation ou la ratification de ce choix par le Bureau et l'Assemblée, constitue une violation de l'égalité de traitement des Etats membres et potentiellement un détournement de procédure, en particulier parce que de telles décisions relèvent clairement du champ de l'action politique de l'Assemblée.

13. C'est pourquoi, la commission du Règlement a considéré que les mêmes formalités procédurales doivent s'appliquer de manière identique à toutes les procédures qui relèvent du mandat de la commission de suivi et que la saisine de la commission doit être validée par l'Assemblée lorsque qu'elle prépare un rapport d'examen périodique, dans les mêmes termes que si elle était saisie pour rapport dans le cadre d'une procédure de suivi «classique» ou d'un rapport relatif au fonctionnement des institutions démocratiques d'un Etat membre.

14. En conséquence, la commission du Règlement a considéré que toutes les procédures dont la commission de suivi a la charge nécessitaient une décision de confirmation, de saisine ou de ratification du Bureau ou de l'Assemblée, à un stade ou un autre. Les dispositions concernées du mandat de la commission de suivi établi par la Résolution 1115 (1997) devraient être harmonisées: ainsi, toute décision de la commission de suivi d'ouverture d'une procédure d'examen périodique à l'égard de certains Etats membres (paragraphe 8) devrait nécessiter l'approbation du Bureau conformément à l'article 26 du Règlement et la ratification par l'Assemblée.

15. La même remarque prévaut pour la procédure de «suivi thématique transnational», puisque le paragraphe 9 du mandat de la commission ne mentionne pas que la commission de suivi doive être formellement saisie préalablement à la préparation de tout rapport. Toutefois, on observera que, depuis sa création en 1997, la commission de suivi n'a jamais conduit aucun suivi thématique. On peut donc s'interroger sur l'intérêt de cette disposition compte tenu des mandats des autres commissions de l'Assemblée qui sont compétentes dans les domaines susceptibles d'être couverts par cette procédure et qui ont effectivement assuré un suivi actif de ces domaines dans leurs rapports[5]. Le paragraphe 9 pourrait donc être modifié et stipuler que le Bureau de l'Assemblée peut saisir la commission de suivi pour préparer un rapport sur une thématique transnationale, conformément à l'article 26 du Règlement.

16. Enfin, il apparaît que certains paragraphes des textes applicables à la commission de suivi sont répétitifs et qu'il serait utile de rendre le mandat et la procédure de la commission plus lisible, en supprimant les paragraphes 10 et 13.1 de la Résolution 1115 (1997) (modifiée): les stipulations du paragraphe 10 figurent au paragraphe 5 du mandat de la commission, et celles du paragraphe 13.1 ont été intégrées dans le nouveau paragraphe 9 adopté en janvier 2020.

3. Modifications diverses nécessitées par la pratique parlementaire

3.1. Concomitance de procédures de contestation de pouvoirs d'une même délégation nationale pour des raisons différentes

17. Lors de la partie de session de juin 2019, au cours de la séance d'ouverture, les pouvoirs non encore ratifiés de la délégation nationale de la Fédération de Russie ont été contestés à la fois pour des raisons formelles, conformément à l'article 7.1.a du Règlement, et renvoyés à la commission du Règlement pour rapport, et pour des raisons substantielles, conformément à l'article 8.2, et renvoyés à la commission de suivi pour rapport. Alors que, sur la base du rapport présenté par la commission de suivi, l'Assemblée concluait à la ratification des pouvoirs de la délégation russe, la commission du Règlement, quant à elle, n'avait pas été en mesure d'adopter un rapport. Ce point avait donc été retiré de l'ordre du jour de l'Assemblée, de sorte que les pouvoirs de la délégation russe sont restés contestés pour des raisons formelles (les membres russes siégeant toutefois provisoirement à l'Assemblée avec les mêmes droits que les autres membres de

5. Par exemple la liberté des médias dans les Etats membres fait l'objet de rapports réguliers de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, et les abus du système judiciaire dans les Etats membres sont suivis par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

l'Assemblée, conformément à l'article 10.3 du Règlement). En théorie, la commission du Règlement, toujours saisie, pouvait présenter un nouveau rapport ultérieurement, ce qu'elle n'a pas fait. La procédure de contestation des pouvoirs de la délégation russe pour des raisons formelles est donc restée pendante jusqu'à l'ouverture de la session de 2020 (et la présentation des nouveaux pouvoirs de la délégation russe).

18. Le 28 juin 2019, le Bureau de l'Assemblée a donc invité la commission à réfléchir au problème que constitue la contestation simultanée des pouvoirs d'une délégation nationale à la fois pour des raisons formelles et pour des raisons substantielles. Faut-il limiter dans le Règlement le nombre des contestations qui peuvent être soulevées à l'encontre d'une même délégation, de sorte qu'une seule et unique contestation puisse être formulée à la fois, soit sur la base de l'article 7, soit sur la base de l'article 8 ou de l'article 9?

19. La rapporteure considère que, face à un cas unique dans l'histoire de l'Assemblée, qui a trouvé une solution pragmatique, il serait prématuré d'envisager une quelconque modification du Règlement. Les deux procédures ne peuvent s'exclure mutuellement car elles reposent clairement sur des fondements parfaitement distincts: représentation équitable des partis politiques et représentation des sexes, d'une part; violation grave des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe ou manque de respect persistant des obligations et engagements et manque de coopération dans le processus de suivi de l'Assemblée, d'autre part. En effet, qui pourrait prédire qu'une délégation qui, par exemple, ne comporterait aucune femme comme représentante ou aucun représentant de l'opposition politique, tout en manquant de coopération dans le processus de suivi de l'Assemblée, ne justifierait pas pleinement une double contestation de ses pouvoirs? Qui plus est, si le Règlement interdisait qu'une délégation fasse l'objet de plus d'une contestation, des membres pourraient alors stratégiquement présenter une simple contestation pour des raisons formelles – peut-être même injustifiées – pour faire obstacle à une contestation bien plus sérieuse alléguant par exemple de violations graves des droits humains. Enfin, concrètement, en cas de double contestation des pouvoirs d'une même délégation, qui serait responsable de décider d'écarter l'une des deux contestations et sur quel fondement?

3.2. Procédure d'examen des amendements en commission et en séance plénière

20. Lors de la partie de session de juin 2019, l'Assemblée avait dû réorganiser ses travaux en raison d'un nombre considérable d'amendements qu'il avait fallu examiner, tant au niveau de la commission qu'en séance plénière[6]. Bien que, là encore, il s'agisse d'un fait unique dans les annales de l'Assemblée, il est permis de croire que le dépôt massif d'amendements à des fins d'obstruction est une stratégie qui serait susceptible de se reproduire à l'avenir. Qui plus est, d'une manière générale et en dehors de tout débat exceptionnel sur un rapport polémique, il n'est pas rare que les membres de l'Assemblée s'émeuvent du fait que les orateurs soient privés de parole à l'occasion d'un débat, en raison du grand nombre d'amendements déposés qui oblige à «couper» la liste des orateurs.

21. La commission du Règlement pourrait dès lors réfléchir à modifier la procédure d'examen des amendements, et s'inspirer, par exemple, de la procédure mise en place au Parlement européen de filtrage par les commissions des amendements déposés[7]. A l'heure actuelle, la commission responsable d'un rapport présenté à l'Assemblée prend position sur l'ensemble des amendements déposés, et l'Assemblée se prononce définitivement sur ceux-ci, à l'exception de ceux qui auront été approuvés à l'unanimité par la commission et qui sont considérés comme définitivement adoptés. Il pourrait donc être opportun de renforcer la compétence décisionnelle des commissions lorsqu'elles examinent les amendements déposés à leurs textes.

22. L'article 34 du Règlement de l'Assemblée pourrait donc disposer que les amendements rejetés à la majorité des deux tiers par la commission saisie au fond ne seront pas repris en séance plénière: «*Tout amendement qui est rejeté par la commission saisie pour rapport par un vote à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés n'est pas mis aux voix en séance plénière et est considéré comme définitivement rejeté sauf si dix membres de l'Assemblée au moins s'y opposent.*»

---

6. 220 amendements avaient été déposés au projet de résolution sur «Renforcer le processus décisionnel de l'Assemblée parlementaire concernant les pouvoirs et le vote» (Doc. 14900).

7. L'article 184 du Règlement intérieur du Parlement européen dispose que «*Lorsque plus de cinquante amendements ou demandes de vote par division ou de vote séparé ont été déposés concernant un texte déposé par une commission pour être examinés en séance plénière, le Président peut, après avoir consulté le président de cette commission, inviter celle-ci à se réunir pour voter sur chacun de ces amendements ou demandes. Tout amendement ou toute demande de vote par division ou de vote séparé qui ne reçoit pas, à ce stade, le vote favorable d'au moins un tiers des membres de la commission n'est pas mis aux voix en séance plénière*.»

23. En revanche, il ne semble guère opportun de modifier les délais de dépôt des amendements fixés à l'article 34.6 du Règlement, compte tenu de la difficulté à organiser le calendrier des réunions des commissions lors des parties de session et des contraintes qui pèsent sur l'organisation des séances plénières.

24. La commission pourrait également réfléchir à l'idée d'inclure dans le Règlement la possibilité de mettre aux voix plusieurs amendements collectivement ("en bloc"), à condition qu'ils soient identiques ou aient un contenu similaire et qu'ils soient répétitifs ou complémentaires, même s'ils portent sur des parties différentes du texte ou ont été déposés par des auteurs différents. Cette proposition vise à garantir la cohérence globale du texte adopté. Il existe en effet des exemples où, très occasionnellement il est vrai, une telle procédure aurait pu être utile afin d'éviter que, dans une même résolution, des amendements portant exactement sur le même objet ou la même formulation soient adoptés, dans un cas, puis rejetés un peu plus tard. Toutefois, il est compréhensible qu'une telle approche puisse perturber les membres de l'Assemblée habitués à suivre le débat sur les amendements dans un ordre bien établi et qui peuvent avoir des difficultés à garder la trace des différents amendements qu'ils votent. Aussi la rapporteure n'entend-elle pas inclure une telle proposition dans le projet de résolution.

3.3. Election du Président et des Vice-Présidents de l'Assemblée

25. A la faveur des scrutins qui se sont déroulés lors des parties de session d'octobre 2019 et de janvier 2020, la procédure prévue à l'article 16 pour l'élection des Vice-Présidents – mais également celle prévue à l'article 15 pour le Président de l'Assemblée – est apparue archaïque et inutilement lourde, notamment au regard de la pratique en vigueur à l'Assemblée pour l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme et des hautes personnalités du Conseil de l'Europe, qui est bien moins fastidieuse. S'agissant du Président et des Vice-Présidents, les règles actuelles requièrent la majorité absolue des représentants de l'Assemblée, y compris en cas de second tour (donc 162 voix si tous les sièges de l'Assemblée sont pourvus), alors que pour l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme et des hautes personnalités du Conseil de l'Europe, seule la majorité absolue des suffrages exprimés est requise au premier tour de scrutin et la majorité relative au second tour.

26. Lorsque plusieurs candidats se présentent à l'élection du Président de l'Assemblée, l'Assemblée est tenue de procéder à une élection au scrutin secret. Lorsque l'Assemblée est saisie d'une seule candidature, le Président de l'Assemblée est déclaré élu sans procéder au scrutin. L'article 15.2 du Règlement stipule que «*Deux scrutateurs tirés au sort sont chargés du dépouillement, assistés par le secrétariat. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat ne recueille la majorité absolue des représentants à l'Assemblée, l'élection est, au troisième tour, acquise à la majorité relative; en cas d'égalité des voix, le candidat le plus âgé est déclaré élu*.».

27. S'agissant des Vice-Présidents, l'Assemblée ne procède à une élection au scrutin secret, pour un ou plusieurs candidats, que si la demande en est faite par au moins vingt membres (article 16.4). L'article 16.5 dispose que «*Deux scrutateurs tirés au sort sont chargés du dépouillement, assistés par le secrétariat. Sont élus au premier tour ceux qui obtiennent la majorité absolue des représentants de l'Assemblée. Si le nombre des candidats élus est inférieur au nombre des sièges à pourvoir, il est procédé à un deuxième tour de scrutin. L'élection est alors acquise à la majorité des suffrages exprimés avec plus de la moitié des représentants ayant voté. Lorsqu'un candidat n'est pas élu à la suite du deuxième tour de scrutin, ce siège reste vacant jusqu'à ce qu'un candidat présenté par la délégation nationale conformément au paragraphe 3 ci-dessus obtienne la majorité requise*.»

28. A la différence de l'élection du Président et des Vice-Présidents, l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme et des hautes personnalités du Conseil de l'Europe – Secrétaire Général, Secrétaire Général adjoint, Secrétaire Général de l'Assemblée et Commissaire aux droits de l'homme – ne requiert qu'une majorité relative des suffrages exprimés lors d'un second tour de scrutin (voir article 41.b du Règlement), et est donc plus élémentaire. Cela peut sembler paradoxal. Il est donc proposé de simplifier les procédures d'élection du Président et des Vice-Présidents de l'Assemblée afin qu'elles suivent la procédure commune prévue à l'article 41.b.

3.4. Élection des bureaux des commissions

29. L'article 46 du Règlement sur les bureaux des commissions a été modifié à plusieurs reprises ces dernières années[8], d'abord en renforçant les conditions pour être candidats aux fonctions de président ou de vice-président des commissions, puis pour assouplir ces mêmes conditions. Plus particulièrement, l'article 46.7 prévoit une période au cours de laquelle un président sortant ne peut se représenter aux mêmes

fonctions. Toutefois, alors qu'il est permis à d'anciens présidents de commissions de présenter leur candidature comme président ou vice-président à l'expiration d'un délai d'attente de quatre années pour la même commission ou d'un délai de deux ans pour se porter candidat dans une autre commission, ces conditions ne s'appliquent pas aux vice-présidents sortants. Concrètement, le vice-président d'une commission qui a effectué deux mandats d'un an n'est plus jamais éligible à de telles fonctions au sein de la même commission (mais peut bien sûr être candidat comme président d'une commission ou vice-président d'une autre commission).

30. Cette mesure a été instaurée en 2014 afin de promouvoir une plus grande rotation entre les membres de l'Assemblée aux postes de responsabilité. A l'heure actuelle, elle manque de lisibilité et son application génère chaque année des incompréhensions. La commission du Règlement pourrait donc envisager de modifier l'article 46.7 du Règlement afin de faire bénéficier les vice-présidents sortants des commissions des mêmes délais de carence qui s'appliquent aux présidents sortants des commissions.

3.5. Débat d'actualité

31. Les articles 53.1 et 53.6 stipulent que l'Assemblée ou la Commission permanente ne peuvent tenir qu'un seul débat d'actualité au cours d'une partie de session de l'Assemblée ou d'une réunion de la Commission permanente. M. Ian Liddell-Grainger (Royaume-Uni, CE/AD), exprimant également la position de certains de ses collègues de l'Assemblée, a proposé de lever cette limite et de modifier le Règlement afin de permettre à l'Assemblée ou à la Commission permanente de tenir plus d'un débat d'actualité.

32. Compte tenu de l'évolution de la pratique de notre Assemblée qui se veut davantage réactive à l'actualité politique nationale et internationale et souhaite faire valoir sa position rapidement, il serait utile de permettre à l'Assemblée et à la Commission permanente de tenir plus d'un débat d'actualité, tout en limitant dans le temps l'espace dévolu à de tels débats de sorte à ne pas déborder sur le déroulement de l'ordre du jour consacré à l'examen des rapports présentés par les commissions. La limitation pourrait donc être portée à deux débats maximum.

3.6. Débat libre en Commission permanente

33. De même, seule l'Assemblée peut tenir un débat libre (article 39). La question a également été soulevée par M. Liddell-Grainger de savoir s'il y a lieu de permettre aux membres de la Commission permanente de s'exprimer sur le sujet de leur choix dans le cadre d'un débat libre. Cette question n'a jusqu'à présent jamais été soulevée et discutée au sein de la commission du Règlement, et il est donc difficile à ce stade de se prononcer sur cette proposition sans arguments plus précis sur le bénéfice attendu d'une telle mesure. Si la commission du Règlement retenait cette proposition, alors il conviendrait de limiter la durée de l'exercice en Commission permanente, compte tenu, là encore, de l'ordre du jour serré de ses réunions (par exemple, trente minutes, et non une heure comme prévu pendant les parties de session de l'Assemblée).

4. Conclusion et propositions

34. L'Assemblée parlementaire devrait examiner certaines propositions de modification du Règlement, et, ainsi que la rapporteure le recommande, décider notamment:

– afin de mettre en œuvre la Résolution 2261 (2019) et la Résolution 2325 (2020) sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée, de modifier certains paragraphes du mandat de la commission de suivi et de la Résolution 1115 (1997) (modifiée);

– de modifier l'article 34 du Règlement sur la procédure d'examen des amendements en commission et en séance plénière, afin de renforcer la compétence des commissions lorsqu'elles prennent position sur les amendements déposés;

– de modifier les articles 15, 16 et 41.b afin de simplifier les procédures d'élection du Président et des Vice-Présidents de l'Assemblée afin qu'elles suivent désormais la procédure d'élection de droit commun à l'Assemblée;

---

8. En 2013, par la Résolution 1937 (2013) «Durée du mandat et rééligibilité des présidents de commission» (Doc. 13219), en 2014, par la Résolution 2002 (2014) "Évaluation de la mise en œuvre de la réforme de l'Assemblée parlementaire" (Doc. 13528) et en 2016, par la Résolution 2102 (2016) «Modifications du Règlement de l'Assemblée».

– de modifier l'article 46.7 afin d'unifier et de clarifier les conditions relatives aux candidatures aux fonctions de président et de vice-président des commissions en ce qui concerne les membres ayant déjà exercé de telles fonctions;

– d'amender l'article 53 sur le débat d'actualité, pour permettre la tenue de deux débats lors d'une partie de session ou d'une réunion de la Commission permanente.

35. En revanche, la rapporteure ne souhaite pas inclure à ce stade dans le projet de résolution de propositions concernant l'introduction d'un débat libre lors des réunions de la Commission permanente (paragraphe 33) ou la possibilité pour l'Assemblée de voter des amendements "en bloc" sous certaines conditions (paragraphe 24).

36. Enfin, s'agissant de la mise en œuvre des modifications réglementaires à intervenir, le projet de résolution propose que les modifications du Règlement entrent en vigueur dès leur adoption.