



Doc. 90

03 décembre 1951

Révision du Règlement de l'Assemblée

Rapport

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapporteur: M. James HOY, Royaume-Uni, Groupe socialiste

1. Exposé des Motifs - Principe de base de la révision du règlement :

1. Si le Statut s'impose à l'Assemblée comme un acte constitutionnel qu'elle ne peut modifier, il ne lui en laisse pas moins l'entière liberté d'en fixer, dans son règlement, les modalités d'application. L'article 28 du Statut stipule d'ailleurs formellement que « l'Assemblée Consultative adopte son règlement intérieur ».

En vertu de ce principe, l'Assemblée avait adopté, dès le début de sa première Session, un règlement provisoire préparé par un Comité d'experts parlementaires travaillant avec le concours de la Commission préparatoire du Conseil de l'Europe. L'Assemblée ne tarda pas à en écarter certaines dispositions, soit à la suite d'une décision formelle, soit par l'établissement d'un usage contraire à la lettre du règlement, de sorte que, dès la 2e Session, fut adopté un règlement qui, tout en gardant le schéma du précédent, en différait sensiblement dans le détail (voir 2e Session : [Doc. 2](#), Rapport de la commission du Règlement).

Mais les méthodes de travail d'une Assemblée jeune et d'un type nouveau évoluent rapidement et même, dans certains cas, cette évolution s'est faite dans un sens peu favorable à la bonne ordonnance de ses travaux. Le problème de la clarification de ces méthodes est donc devenu particulièrement urgent et, dans une certaine mesure, lourd de conséquences pour l'avenir même de l'Assemblée. La révision du règlement que l'Assemblée a elle-même décidée va au devant de ces préoccupations.

2. L'Assemblée est, par certains de ses aspects, parlementaire, mais à la différence des Assemblées nationales, il ne s'y dégage pas — ou pas encore —, une majorité résolue à faire aboutir un programme politique malgré l'opposition d'une ou plusieurs minorités. Ce premier caractère a, pour conséquence, que le règlement de l'Assemblée, à la différence de ceux des parlements nationaux, n'est pas essentiellement une oeuvre d'équilibre ou de tolérance politique cherchant, à la fois, à protéger les droits de la minorité contre un excès des pouvoirs de la majorité, et à défendre la majorité contre une obstruction systématique de la minorité. Il apparaît plutôt comme un instrument d'ordre et de discipline, qu'il s'applique aux représentants pris individuellement ou aux organes de l'Assemblée, notamment à ses commissions.

3. Par ailleurs, l'Assemblée demeure, d'une façon très relative, il est vrai, un organe diplomatique, surtout en ce qui concerne son ordre du jour. Un parlement, siégeant en permanence ou presque, s'attachant souvent aux problèmes d'actualité, peut fixer les points essentiels de son ordre du jour de mois en mois ou de semaine en semaine. L'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, siégeant un mois par an — période qu'elle scinde d'ailleurs en deux parties — doit, à la manière d'une conférence diplomatique, étudier et fixer soigneusement à l'avance l'ordre du jour de chaque partie de session. Il n'a pas toujours été tenu compte d'une telle nécessité; le nouveau règlement ne peut l'éluider.

4. Malgré ces divers caractères qui lui sont propres, l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe n'en reste pas moins une Assemblée au sein de laquelle les discussions sont soumises à des règles de procédure ayant de très nombreux points communs avec celles de toute assemblée. L'Assemblée Consultative a d'ailleurs fait preuve d'un bel éclectisme, s'efforçant de prendre à tel ou tel parlement national ce qui se révélait être le mieux adapté à son travail.



5. Le champ d'action de l'Assemblée n'est pas limité aux questions soumises pour avis par le Comité des Ministres, mais s'étend également aux questions dont elle se saisit elle-même, dans l'exercice d'un droit analogue à l'initiative législative reconnue aux assemblées parlementaires. Il suffit donc au règlement de distinguer entre les textes statutairement transmis au Comité des Ministres, savoir les recommandations et les avis, lesquels doivent être adoptés à la majorité des deux tiers, et les autres textes que sont les résolutions et les directives qui sont adoptées par l'Assemblée à la majorité simple.

Examen des modifications apportées

6. Partant de ces considérations, votre commission, conformément au mandat qui lui a été donné par l'Assemblée, a procédé à une mise à jour de l'ensemble du règlement en tenant compte :

- a. des décisions prises par l'Assemblée ou par la Commission Permanente, mais non insérées dans le règlement,
- b. des précédents ayant définitivement acquis force jurisprudentielle,
- c. des demandes formulées par les représentants et ayant reçu une approbation générale.

Il en résulte que des modifications substantielles ont été apportées aux dispositions concernant les commissions (voir § 2 ci-dessus), au mode d'établissement de l'ordre du jour (voir § 3) et à la réglementation des débats (voir § 4). La révision des autres articles résulte, soit d'une harmonisation avec les amendements récemment apportés au Statut du Conseil, soit d'une précision que l'usage a révélée nécessaire, soit enfin d'une amélioration de détail dans la procédure suivie jusqu'alors.

La méthode de travail adoptée par votre commission a consisté dans l'examen du règlement actuel, article par article.

7. Vérification des pouvoirs et durée du mandat

Les articles 1 à 5 ont fait l'objet de modifications de détail résultant de l'usage ou des amendements au Statut récemment adoptés.

Les articles 6 et 7, relatifs à la vérification des pouvoirs et à la durée du mandat, soulèvent au contraire de sérieuses questions de principe.

A cet égard, deux conceptions sont possibles. D'abord la conception suivant laquelle la vérification porte uniquement sur l'instrument attestant le mandat conféré par l'État membre dont le représentant est le national, avec, comme conséquence, l'assimilation de la vérification à une simple opération de vérification des lettres de créance telle qu'on la pratique dans les conférences diplomatiques; ou, en second lieu, considérer la vérification comme une sorte de vérification de la régularité de la procédure de désignation interne et de la conformité de la désignation aux règles de fond statutaire et aux principes fondamentaux énoncés dans le préambule du Statut.

On peut donc concevoir la vérification comme une opération parlementaire (vérification de la régularité des opérations électorales) ou comme une simple opération diplomatique (vérification des lettres de pleins pouvoirs).

Pourtant, la nature juridique du mandat confié au représentant à l'Assemblée, ne permet l'assimilation de l'opération de vérification accomplie par l'Assemblée ni à la procédure parlementaire, ni à la procédure diplomatique. En effet, le mandat de représentant à l'Assemblée est le résultat d'une double investiture : d'abord l'investiture interne qui trouve sa conclusion concrète dans la délivrance des documents attestant le pouvoir donné par le parlement ou le gouvernement de représenter le Membre en question à l'Assemblée; et, ensuite, l'investiture européenne, c'est-à-dire l'admission dans l'Assemblée qui trouve sa conclusion concrète dans l'adoption par l'Assemblée du rapport présenté par la commission de Vérification de pouvoirs.

Cette double investiture doit donc toujours coexister pour la validité et la pérennité du mandat du représentant. Deux difficultés surgissent alors suivant que l'une ou l'autre de ces investitures vient à faire défaut.

La première situation à envisager est celle d'une défaillance de l'investiture interne, notamment à la suite d'élections générales ou partielles dans un pays donné.

Si de tels événements interviennent durant la période qui sépare les sessions ordinaires, ou encore lors d'une période d'interruption d'une session ordinaire, le représentant perd son investiture interne et, de ce fait, son investiture européenne ne lui suffit plus pour siéger dans une commission de l'Assemblée jusqu'à l'ouverture ou la reprise de la session.

Cette conclusion ne correspond pas seulement aux conséquences d'une déduction juridique; elle reflète également des nécessités politiques et pratiques dont l'intérêt n'échappera à personne.

Il est en effet essentiel que les représentants, qui doivent siéger en commission, satisfassent à deux conditions : ils doivent refléter le climat et les idées de leurs parlements respectifs et, d'autre part, doivent avoir le droit de venir siéger à l'Assemblée et défendre les idées qu'ils auraient fait valoir au sein des commissions. Cette solution évitera, en outre, qu'un travail, accompli dans une commission sous l'impulsion d'un représentant qui n'ayant pas été réélu, continue cependant à être membre de la commission, soit présenté à une Assemblée où ce représentant a été remplacé par un autre, qui professe des opinions et des principes différents, et peut-être même opposés¹.

La seconde situation est celle d'une investiture interne, intervenue entre deux sessions ou parties de session, non encore confirmée par une investiture européenne puisque les nouveaux pouvoirs ne peuvent être vérifiés avant l'ouverture ou la reprise de la session. Ce représentant, bien qu'investi par son pays, se trouve empêché de siéger, faute d'investiture européenne.

Votre commission préconise la solution suivante. Aux termes du paragraphe 4 de l'article 6, un représentant, dont les pouvoirs sont contestés, siège provisoirement avec les mêmes droits que les autres représentants. Pourquoi en serait-il autrement pour un représentant dont les pouvoirs n'ont pas encore été vérifiés? Y a-t-il une différence entre la situation d'un représentant qui a pu venir devant la commission de Vérification de pouvoirs, mais n'a pu obtenir sa validation, et celle d'un représentant qui n'a pas encore pu faire vérifier la régularité de son investiture interne, ni obtenir son investiture européenne? Il est permis de penser que l'assimilation des pouvoirs non vérifiés aux pouvoirs contestés ne présente aucune difficulté juridique en cette matière.

Quant à la difficulté pratique, deux moyens de la résoudre existent. L'un est de demander aux gouvernements ou aux parlements, lorsqu'ils effectuent des changements dans la liste des représentants de leurs pays, d'indiquer quels sont les représentants qui viennent en remplacement de tel ou tel autre ex-représentant nominalement indiqué. L'autre consiste à demander à l'ensemble des représentants d'un pays déterminé, d'opérer entre eux la répartition des sièges vacants en commission et d'indiquer nominalement les remplacements intervenus. Ainsi le nouvel élu dont le pouvoir n'aura pas encore été vérifié pourrait siéger à titre provisoire dans la commission, en attendant la vérification de ses pouvoirs.

Quelle que soit la solution adoptée par les représentations nationales, le projet de règlement se borne à indiquer, au paragraphe 2 de l'article 7, que le Bureau devra donner son assentiment aux nominations provisoires ainsi opérées.

Une troisième situation particulière peut naître dans le cas où l'investiture interne du représentant peut prendre fin (par exemple à la suite d'une défaite électorale), sans qu'il y eût encore de nouvelles désignations au sein du parlement national intéressé et que la réunion d'une commission se produit avant cette désignation. Alors la question se pose de savoir si les anciens représentants non remplacés peuvent ou non siéger à la commission. Des raisons d'ordre juridique tendraient naturellement à indiquer une réponse négative à cette question, puisque, faute d'investiture nationale, l'investiture européenne se trouve paralysée. Mais des raisons pratiques, la nécessité du quorum, obligent à permettre à ces représentants non remplacés, mais dont les pouvoirs sont expirés, de siéger, à titre provisoire, dans les commissions, le droit interne n'y faisant vraisemblablement jamais obstacle.

Tels sont les aménagements que votre commission estime nécessaires et qui font l'objet des dispositions de l'article 7 nouveau du règlement.

8. Etablissement de l'ordre du jour des sessions.

Les articles suivants, 8 à 13 inclus, n'ont fait l'objet que de modifications peu importantes. Il convient de souligner, cependant, que votre commission propose que, dorénavant, et pour les deux premiers tours de scrutin, le Président et les Vice-Présidents soient élus à la majorité absolue des représentants composant

1. A la suite d'observations faites en séance, la version française de cette phrase a été révisée et rendue conforme au texte original anglais (voir 36^e séance, 8 décembre 1951).

l'Assemblée et non plus à la majorité absolue des suffrages exprimés, la question ne se posant pas pour le troisième tour de scrutin. D'autre part, le Président élu monterait au fauteuil dès son élection et non plus après l'élection complète du Bureau.

Les articles 14, 15 et 16, formant le chapitre IV relatif à l'ordre du jour des sessions, ont été profondément remaniés pour tenir compte, d'une part, des amendements apportés au Statut qui rendent l'Assemblée entièrement maîtresse de son ordre du jour et, d'autre part, de la nécessité de préciser la pratique actuelle en délimitant notamment le rôle du Bureau et de la Commission Permanente dans ce domaine. Votre commission s'est efforcée de clarifier la procédure, sans innover. L'économie du texte proposé est la suivante :

- a. L'article 14 fixe le schéma général de la préparation de l'ordre du jour dont les phases successives comportent d'abord l'établissement, six semaines avant l'ouverture ou la reprise de la session, d'une liste de questions dont l'inscription à l'ordre du jour a déjà été ordonnée; puis, l'établissement d'une liste complémentaire après l'expiration d'un délai de trois jours de session, délai au cours duquel de nouvelles questions peuvent être inscrites; enfin, la rédaction par le Bureau du projet d'ordre du jour où les questions sont classées suivant un ordre de priorité. L'Assemblée est alors appelée à statuer sur ce projet. Votre commission a estimé que le Bureau peut grouper, coordonner ou améliorer dans leur forme, les diverses questions, mais il ne lui a pas paru possible de donner au Bureau un pouvoir de sélection des questions que l'Assemblée a déjà inscrites à son ordre du jour. C'est seulement en établissant un ordre de priorité pour la discussion des différentes questions, que le Bureau joue un rôle d'appréciation d'ordre politique sur l'importance des diverses questions et l'opportunité de leur examen, les questions se trouvant placées en fin de l'ordre du jour ayant fort peu de chances d'être appelées.
- b. L'article 15 fixe la réglementation particulière des demandes d'inscription à l'ordre du jour émanant des représentants à l'Assemblée. La procédure en cette matière a pu être sensiblement simplifiée par suite de la suppression de l'autorisation préalable du Comité des Ministres, autorisation qui rendait nécessaire la « prise en considération » de la demande par l'Assemblée avant sa transmission au Comité des Ministres et son adoption définitive par l'Assemblée sur l'avis de ce dernier. Les demandes sont seulement soumises à l'Assemblée si elles sont présentées, soit au début d'une session (ou partie de session) pour l'inscription à l'ordre du jour de la même session (ou partie de session), soit à la fin d'une session (ou partie de session) pour l'inscription à l'ordre du jour de la session (ou partie de session) suivante; elles sont soumises à la Commission Permanente si elles sont présentées en dehors des périodes de session de l'Assemblée. Votre commission a, en outre, défini la présentation des demandes d'inscription; elles ne doivent pas comporter de long développement sur le fond même de la question proposée; seules les propositions de résolution et les propositions de recommandation, qui font l'objet de l'article 28, jouissent de la qualité de document de fond portant sur la question. (Voir § 10 (a) ci-dessous.)
- c. L'article 16, enfin, reprend le principe contenu dans le règlement actuel, suivant lequel l'ordre du jour, une fois adopté, ne peut plus être modifié que dans des conditions rendues sévères afin d'éviter le trouble apporté par de telles modifications dans la marche des travaux de l'Assemblée. Aussi les demandes de modification ou d'addition à l'ordre du jour de la session sont-elles examinées par le Bureau qui, à la majorité des deux tiers, juge de leur opportunité et ne les soumet à l'Assemblée que s'il s'y déclare favorable. Il n'y a là aucune innovation par rapport au règlement actuel.

9. Horaire et ordre du jour des séances de l'Assemblée.

Les articles 17 à 23 inclus n'appellent aucune observation particulière; ils n'ont fait l'objet que de modifications de forme; soit qu'il leur a été ajouté les précisions que la pratique a révélées nécessaires, soit que la commission a entériné simplement des décisions antérieures d'ordre administratif, notamment en ce qui concerne la rédaction du compte rendu des débats.

Votre commission considère qu'il ne serait d'ailleurs nullement contraire au principe posé à l'article 17, que des dispositions d'ordre technique soient prises pour permettre l'usage d'autres langues en vue d'assurer une participation plus efficace des représentants au travail de l'Assemblée Consultative.

L'article 24 nouveau, relatif à l'horaire et à l'ordre du jour des séances, reprend la substance des articles 16 et 23 du règlement actuel. En outre, il précise que les séances normales doivent être ouvertes à 10 heures et 15 heures et levées respectivement à 13 heures et 18 h 30 au plus tard; votre commission a, ce faisant, retenu, en l'adaptant aux nécessités propres de l'Assemblée, le système en vigueur en Grande-Bretagne (cf. Standing Orders of the House of Commons N° 1, *Sittings of the House*, et N° 2, *Friday Sittings*). Il a également été prévu, au paragraphe 1, que les séances devraient être ouvertes au plus tard cinq minutes

après l'heure prévue. Votre commission précise que, si le Président a été retenu ailleurs et ne peut être présent à l'heure prévue, le fauteuil sera occupé par l'un des Vice-Présidents, conformément au paragraphe 1 de l'article 11.

Enfin, le paragraphe 3 de l'article 24 stipule que l'ordre du jour des séances est établi en fonction de l'ordre de priorité établi dans l'ordre du jour de la session, ce qui donne à la priorité son véritable sens.

10. Ordre des débats.

Les articles 25 et 26 n'apportent aucune modification au règlement actuel.

Par contre, des compléments importants ont été insérés dans les articles 27 à 30 pour définir avec netteté le déroulement des débats. La pratique suivie jusqu'alors montre que l'ordre le meilleur et admis aussi bien par les tenants de la procédure anglo-saxonne, que par ceux des procédures continentale ou Scandinave, est le suivant :

- a. Une discussion générale est ouverte sur l'ensemble de la question qui a été préalablement inscrite à l'ordre du jour. Avant l'ouverture ou au cours de cette discussion générale, sont déposées sur le bureau, les propositions de résolution ou de recommandation qui, émanant de divers côtés de l'Assemblée, représentent des prises de position sur le fond de la question débat tue. Ces propositions peuvent n'être signées que par un seul représentant, à la différence du parlement britannique où les « motions » doivent généralement être « seconded ». Votre commission considère que le Président doit avoir le pouvoir de décider si une proposition est recevable ou non, c'est-à-dire d'apprécier la connexité de la proposition à la question de l'ordre du jour, à laquelle elle est présumée se rattacher.
- b. Le renvoi à la commission compétente des textes déposés sur le bureau est ordonné à la fin de la discussion générale. Ces textes sont les propositions déposées par les représentants et éventuellement les demandes d'avis du Comité des Ministres.
- c. Le rapport que la commission présente sur les divers textes qui lui ont été renvoyés (cf. §§ 14 et 15 ci-dessous) est alors discuté par l'Assemblée. Cette discussion ou examen des textes porte essentiellement sur le projet de résolution ou de recommandation que présente la commission, ainsi que sur les amendements déposés par les représentants. Il a, en outre, été précisé, que la discussion sur le rapport ne pouvait s'ouvrir qu'un jour franc au moins après sa distribution, de sorte que les représentants aient le temps de l'étudier. Le règlement actuel prévoit un délai « de réflexion » de quarante-huit heures que l'usage a révélé difficilement applicable. Ce mode de délibération, d'une part, interdit l'adoption immédiate de textes de fond; ceux-ci doivent toujours être examinés par une commission et rapportés par celle-ci à l'Assemblée. D'autre part, il exige que le rapport de la commission soit présenté d'une façon telle que l'Assemblée statue sur un texte bien défini, le « dispositif » (cf. § 15 ci-dessous).

L'examen des textes et en particulier l'ordre de discussion des amendements a fait l'objet, dans l'article 29 nouveau, de dispositions détaillées qui se sont révélées nécessaires par les divergences existant entre les divers parlements nationaux et par la confusion de certains débats à l'Assemblée. Tout d'abord, est inséré dans le règlement le principe précédemment adopté par l'Assemblée que les amendements doivent porter exclusivement sur le dispositif du rapport et qu'ils sont mis aux voix avant ce dispositif. En second lieu, le nouveau règlement précise que si plusieurs amendements s'appliquent au même passage du rapport et s'excluent mutuellement, ils doivent être mis successivement aux voix en commençant par celui qui s'écarte le plus du texte de base; l'adoption d'un amendement entraîne ipso facto le rejet des amendements subséquents. Cette procédure de discussion des amendements permettant de se retrancher successivement sur des positions moins avancées est différente de celle qui est en usage dans ce cas au parlement britannique où les amendements au même passage du texte et s'excluant mutuellement sont mis aux voix dans l'ordre chronologique de leur dépôt; avec cette importante réserve, cependant, que le Speaker a le droit d'écarter les amendements qu'il n'entend pas mettre en discussion, de sorte que finalement ce droit de sélection des amendements permet de pallier l'arbitraire des dépôts.

Votre commission n'a pas cru nécessaire d'insérer dans l'article 29 la règle suivant laquelle un amendement, dont l'adoption est subordonnée à l'adoption ou au rejet d'une disposition ultérieure du rapport, doit être réservé jusqu'à ce que l'Assemblée ait statué sur cette disposition. Il lui a paru que cette règle n'était qu'un corollaire des principes posés à l'article 29. Votre commission a décidé que lorsque de nombreux amendements seront présentés, avant l'ouverture d'une discussion, et laisseront prévoir un débat difficile, une liste ordonnée des amendements sera publiée au Bulletin de l'Assemblée pour permettre à chaque représentant de se faire à l'avance une idée de l'ordre de discussion des amendements.

Enfin, le dernier alinéa de l'article 29 traite du renvoi en commission de tout ou partie du rapport et plus particulièrement du renvoi d'un amendement. Le renvoi n'empêche pas, nécessairement, de continuer l'examen des textes, mais impose de surseoir au vote sur l'ensemble tant que l'Assemblée n'a pu statuer sur les amendements ou alinéas renvoyés; aussi, est-il prévu que l'Assemblée pourra éventuellement assigner une date-limite à la commission pour que l'adoption de l'ensemble ne puisse être indéfiniment retardée.

La notion de disjonction d'un amendement ou d'un alinéa n'a pas été retenue par votre commission. En effet, la disjonction est motivée par le fait qu'une disposition proposée n'entre pas dans le cadre du débat en cours et doit faire l'objet d'une autre discussion. Prononcer la disjonction reviendrait donc implicitement à prévoir un débat ultérieur sur une question sans l'inscrire à l'ordre du jour. C'est pourquoi votre commission a jugé préférable de recommander dans ce cas plutôt que la disjonction ou le rejet formel, l'emploi de l'irrecevabilité que le Président peut prononcer, à la demande d'un représentant, en vertu du paragraphe 2 de l'article 29.

Une explication particulière est nécessaire sur ce qui est appelé « directives de l'Assemblée ». Les directives diffèrent des résolutions en ce qu'elles n'impliquent pas de prise de position sur le fond d'une question, mais concernent simplement l'organisation du travail de l'Assemblée et sont d'ordre strictement intérieur. Généralement les directives de l'Assemblée s'adressent aux commissions ou au Bureau, voire au Secrétariat Général, ou encore fixent les modalités d'un renvoi en commission. L'institution des « directives » qui s'est révélée particulièrement efficace pour réduire le nombre excessif de résolutions en limitant celles-ci à leur domaine propre, n'est d'ailleurs qu'une adaptation à l'Assemblée de la notion britannique d'Order of the House. A la différence des textes de fond que sont les propositions de résolution ou de recommandation, il n'y a pas lieu de renvoyer les propositions de directive à une commission; on peut même dire qu'un tel renvoi n'aurait généralement pas de sens. A titre d'exemple, une proposition tendant à charger une commission d'examiner plus spécialement tel ou tel aspect d'une question peut et doit être discutée et adoptée immédiatement par l'Assemblée; elle constitue une directive et son renvoi préliminaire à la commission intéressée serait vraiment une complication inutile.

11. Discipline des débats.

L'article 31 nouveau, relatif au droit à la parole, groupe, sans en modifier la substance, des dispositions actuellement dispersées dans divers articles. L'article 32 a fait l'objet d'un examen attentif de la part de votre commission qui s'est efforcée, à l'aide d'une étude comparée des diverses procédures parlementaires, d'adopter pour notre Assemblée une terminologie accessible à tous. Il lui est apparu qu'il était nécessaire de définir avec rigueur les correspondants, en anglais, et en français, de certains termes de procédure dont les principaux sont les suivants :

- a. Au Parlement britannique toute question de procédure peut être soulevée en attirant l'attention de la Présidence sur un « point of order » ; le même rôle est rempli à l'Assemblée française par les « motions d'ordre ». Cependant, si ces termes sont usités dans le vocabulaire parlementaire courant, ils sont trop vagues pour avoir un sens technique précis et comme tels ils ne doivent pas, de l'avis de votre commission, figurer dans notre règlement².
- b. Le terme de « rappel au règlement » qui figure dans le texte français n'a pu être traduit littéralement en anglais, car il recouvre deux notions que la procédure britannique considère comme distincte : « breach of order » qui est une violation formelle du règlement de l'Assemblée et 1' « abuse of the Rules » qui s'applique à une attitude conforme à la lettre du règlement, mais qui, par un abus de droit, tend à l'obstruction des débats (cf. Standing Order n° 25 de la Chambre des Communes et Erskine May, chap. XVIII , § 4 sous « obstruction of business »).
- c. La notion de « question préalable » trouve son correspondant anglais dans « previous question ». Il est entendu toutefois qu'une question préalable ou « previous question » peut être posée aussi bien sur l'adoption que sur le rejet d'un texte (cf. Erskine May, chap. XVII, § B, Questions).
- d. Enfin « motion préjudicielle » doit être traduit par « dilatory motion », étant entendu qu'une telle motion peut être présentée à tout instant dans le débat, soit sur une disposition du rapport, soit sur un amendement (cf. Standing Order n° 25 de la Chambre des Communes et article 46 du règlement de l'Assemblée nationale française). Il convient alors de préciser que la question préalable (previous question) coupe court à tout débat, tandis que la motion préjudicielle (dilatory motion) suspend la

2. L'expression « Point of Order » no figure d'ailleurs pas dans les « Standing Orders » de la Chambre des Communes et est seulement expliquée par déduction dans l'ouvrage d'Erskine May; de même, l'expression « motion d'ordre » n'est pas mentionnée dans le règlement des assemblées de langue française.

discussion sur un point déterminé pour qu'il puisse être tenu compte d'un élément qui fait défaut à l'Assemblée — par exemple l'avis d'une commission — que l'on estime indispensable de connaître avant de statuer.

La procédure relative à ces motions (caractère incident, temps de parole limité, débat restreint, vote anonyme par assis et levé) n'a pas été modifiée.

L'article 33 envisage la possibilité d'organiser certains débats et en laisse l'initiative au Bureau.

12. Votation

Les articles 34 à 37 relatifs à la votation à l'Assemblée ont été sensiblement améliorés dans leur forme, sans modification de fond. Cependant, votre commission a estimé qu'il fallait rendre plus sévères les conditions nécessaires à l'adoption des décisions particulièrement importantes; elle propose que lorsque la majorité des deux tiers est requise par le Statut, cette majorité doit réunir au moins le tiers des représentants composant l'Assemblée; ainsi on évitera qu'une Recommandation au Comité des Ministres, dont les conséquences politiques peuvent être graves, puisse, par le jeu des abstentions, être adoptée tout en ne recueillant qu'un nombre infime de voix (par exemple : 20 voix contre 10 et 90 abstentions). En d'autres termes, une recommandation ne pourra jamais être adoptée si plus des deux tiers de l'Assemblée ne prennent pas part au vote; votre commission a estimé que, dans ce cas, on pourrait être en droit de présumer que le texte proposé ne traduit pas forcément l'opinion de l'Assemblée. Ce minimum du tiers des représentants n'est pas requis pour les autres votes qui, moins importants, sont émis à la majorité absolue des suffrages exprimés. Votre commission n'insiste pas sur le sens qu'il convient de donner aux divers modes de votation : sauf pour les projets de recommandation ou de résolution pour lesquels un recensement public du vote est exigé (vote par appel nominal), il est généralement procédé au vote à mains levées — qui est un vote anonyme et non recensé — ou, si celui-ci n'est pas concluant, au vote par assis et levé. Cependant, si certains représentants — dix au moins — estiment qu'il doit être procédé sur un point particulier à un vote par appel nominal, il doit leur être donné satisfaction, à moins que le règlement n'ait prévu un vote par assis et levé (articles 12, 32, 33) ou un scrutin secret (art. 8; art. 34-§ 6; art. 40-§ 4).

13. Commission Permanente.

L'article 39, relatif à la Commission Permanente, forme l'objet d'un chapitre spécial et ne rentre plus dans le chapitre IX relatif aux commissions. Ainsi est marqué le fait que la Commission Permanente n'est pas une véritable commission, mais une délégation permanente de l'Assemblée. Son objet, son recrutement, son mode de fonctionnement, la procédure qui y est observée sont fondamentalement différents de ceux des commissions de l'Assemblée. Le paragraphe 5 de l'article 39, a, en outre, été remanié pour adaptation et mise au point.

14. Commissions.

Pour donner suite à la suggestion du Comité des Ministres, votre commission a décidé de proposer la création d'une nouvelle commission générale appelée à assumer les fonctions de la commission spéciale des réfugiés et de la sous-commission des travailleurs migrants de la commission des Questions sociales. Cette nouvelle commission générale, dénommée « commission de la Population et des réfugiés » est comprise dans la liste figurant au paragraphe 1 de l'article 40.

L'ensemble du chapitre IX a fait l'objet de précisions très complètes et constitue désormais la charte des commissions. L'article 41 relatif à la compétence des commissions est entièrement nouveau et a pour objet d'explicitier les dispositions trop sommaires du règlement actuel qui sont actuellement formulées comme suit : « Les commissions sont saisies des questions que l'Assemblée leur renvoie après la discussion générale. » En raison des confusions qui ont résulté du fait que certaines commissions ont proprio motu élargi leur mandat ou même considéré qu'elles avaient un mandat général, il convient de préciser dans le règlement que les commissions ne peuvent rapporter que sur des questions dont elles ont été régulièrement saisies. Votre commission a même estimé qu'une commission ne pouvait, comme telle, présenter une demande d'inscription à l'ordre du jour et préparer, sans en avoir reçu l'instruction, un rapport sur la question. Que si une commission est amenée au cours de ses délibérations à soulever des problèmes nouveaux qu'elle désire porter devant l'Assemblée, son Président et ses membres peuvent et doivent réunir dix signatures et présenter une demande d'inscription à l'ordre du jour conformément à l'article 15 nouveau du règlement.

L'article 41, paragraphe 2, tend à régler les difficultés qui pourraient surgir quant à la compétence des commissions et entérine la pratique en vigueur.

L'article 42 rassemble les dispositions qui ont trait au mode de travail des commissions. Diverses précisions ou modifications y ont été introduites. Tout d'abord, votre commission a estimé, que s'il peut être utile que deux commissions ou sous-commissions se réunissent sur l'initiative de l'une d'entre elles pour examiner des questions en commun, il ne saurait être admis qu'elles étendent leur compétence commune au delà d'un simple échange de vues ni qu'elles votent ensemble. D'autre part, le paragraphe 4 dudit article précise que si les règles applicables à l'Assemblée et relatives au procès-verbal, à la discussion des amendements, au droit à la parole, aux motions de procédure et au quorum doivent être étendues aux commissions et sous-commissions, cette extension fait cependant l'objet de certaines réserves, notamment en ce qui concerne le mode de votation, car il est apparu à votre commission qu'il est souhaitable d'introduire en commission une procédure moins rigide et moins formaliste qu'à l'Assemblée. Votre commission considère également que les travaux d'une commission seraient indûment freinés si l'on faisait prévaloir qu'aucune décision, de quelle sorte qu'elle soit, ne serait prise valablement sans la présence de la majorité absolue des membres, ainsi qu'il est stipulé pour l'Assemblée. En conséquence, il a été prévu que la présence d'un tiers de ses membres serait suffisante pour permettre à la commission de siéger (disposition qui comprend le droit de voter sur des questions telles qu'amendements, nominations, procédure intérieure, etc . . .) mais que la présence de la majorité de la commission serait, indispensable à la validité d'un vote sur l'ensemble d'un rapport. Enfin, le régime des suppléances en commission, qui fait actuellement l'objet de l'article 37, a été inséré dans l'article 42 où il trouve mieux sa place.

15. Rapports des commissions

Un article spécial a été consacré aux rapports des commissions. Votre commission a été guidée par les décisions formelles prises à ce sujet par l'Assemblée sur divers cas d'espèces et par le désir d'apporter une plus grande clarté dans la présentation des rapports. Tout rapport d'une commission doit comprendre, en raison même du mode de délibération de l'Assemblée, un texte rédigé de façon telle qu'il puisse être adopté par l'Assemblée, après avoir été éventuellement amendé par celle-ci. Ce texte, appelé « dispositif », et revêtant la forme de recommandation, d'avis ou de résolution, doit rassembler la substance même du rapport, puisque c'est la seule partie du rapport qui est examinée par l'Assemblée, alinéa par alinéa, et qui est adoptée et transmise au Comité des Ministres. Ce dispositif est très généralement précédé d'un commentaire explicatif appelé « exposé des motifs » dont l'objet est d'éclairer l'Assemblée sur les raisons qui militent en faveur du projet de recommandation ou de résolution qui lui est soumis. L'exposé des motifs doit tenir compte des débats qui se sont déroulés en commission et, pour bien éclairer l'Assemblée, doit faire état de l'opinion de la minorité. Alors que la rédaction de l'exposé des motifs peut être confiée au rapporteur, le dispositif doit nécessairement être adopté par la commission.

Votre commission attire l'attention des rapporteurs sur le fait que c'est le dispositif et non l'exposé des motifs qui doit, si l'on peut dire, « épuiser » la question. Donner à l'exposé des motifs une valeur positive et non pas explicative, puis demander à l'Assemblée de prendre simplement acte de l'exposé des motifs par l'adoption d'un dispositif succinct et de pure forme, c'est renverser le problème et faire un acte gratuit, puisque l'exposé des motifs est appelé à disparaître pour ne laisser subsister que la recommandation ou la résolution adoptée. Il serait difficile d'imaginer un juge rendre sa sentence sous forme d' « attendus » ou un législateur poser des règles de droit ailleurs que dans les articles mêmes de la loi.

De la limitation réglementaire du contenu d'un rapport au seul exposé des motifs et au seul dispositif, il s'ensuit que les études théoriques, les documents statistiques ou autres, les memoranda divers, les textes émanant d'administrations nationales ou internationales ne doivent pas figurer dans le rapport lui-même. Il est préférable que ces annexes, qui peuvent avoir un caractère très important, mais qui ne sont nullement l'oeuvre de la commission, fassent l'objet de publications séparées auxquelles le rapport se réfère et dont l'exposé des motifs peut, s'il est nécessaire, présenter une analyse. Il n'est pas souhaitable qu'ils portent préjudice à l'essentiel du rapport, qui est l'oeuvre du rapporteur et de la commission.

16. Procédure d'urgence.

La procédure d'urgence qui ne peut être appliquée qu'au cours de la session, et après les trois premiers jours, a pour effet de modifier l'ordre du jour établi mais, à la différence de la procédure de modification de l'ordre du jour prévue par l'article 16 nouveau du règlement, elle tend à ouvrir une discussion sinon immédiate du moins très proche.

17. Relations avec le Comité des Ministres.

Les articles constituant le chapitre XI ont fait l'objet de simples adaptations en ce sens que, d'une part, ont été insérées dans l'article 46 nouveau les dispositions relatives au Comité Mixte et intéressant la procédure de l'Assemblée et que, d'autre part, ont été atténuées et précisées dans l'article 48 nouveau, les règles jusqu'alors trop rigides relatives aux demandes d'avis du Comité des Ministres.

Il convient à ce sujet de définir dans la procédure d'inscription à l'ordre du jour le rôle des demandes d'avis ou de nouvelles délibérations. Deux cas sont à envisager. Si le Comité des Ministres demande l'avis de l'Assemblée sur une question que celle-ci n'a jamais examinée, l'Assemblée l'inscrit purement et simplement à son ordre du jour; ce cas ne présente pas de difficulté. Mais il arrive fréquemment que l'Assemblée s'étant saisie elle-même d'une question et ayant adopté sur ce sujet une recommandation au Comité des Ministres, a par là même épuisé la question et l'a, en conséquence, rayée de son ordre du jour. S'il advient alors que le Comité des Ministres demande à l'Assemblée de reconsidérer la question, il lui adresse une demande de nouvelle délibération, laquelle entraîne la réinscription de la question à l'ordre du jour.

Si, d'autre part, la recommandation contient des suggestions et notamment un projet de convention, il peut s'établir une sorte de « navette » entre le Comité et l'Assemblée. C'est alors par le moyen de la demande d'avis que le Comité des Ministres fait inscrire la question à l'ordre du jour de l'Assemblée (voir méthode suivie pour la convention européenne des Droits de l'homme). Dans les deux cas, l'inscription est de droit.

18. Dispositions diverses.

Les derniers articles en règlement des « questions écrites » à la « révision du règlement », n'ont fait l'objet que de modifications de forme, à l'exception de l'article relatif à la levée de l'immunité qui est traité dans un rapport distinct de celui-ci.

Conclusions

19. Votre commission s'est efforcée, en présentant ce règlement révisé, de le rendre à la fois plus complet, plus dense, mieux ordonné, et, par voie de conséquence, d'une application plus sûre; elle a retenu ce qui lui a paru le mieux adapté à ses besoins propres dans les procédures diverses des assemblées délibérantes; elle s'est souciée enfin de ne pas enserrer l'Assemblée dans un corset de procédure, de sorte qu'une révision éventuelle du Statut n'entraîne pas nécessairement une refonte d'ensemble du règlement.

Aussi votre commission vous propose-t-elle à l'unanimité l'adoption du projet de résolution suivant :

2. Projet de résolution

Le règlement de l'Assemblée est modifié comme suit :

2.1. CHAPITRE I - Sessions de l'Assemblée

Article 1. — Date et convocation des sessions ordinaires.

1. L'Assemblée Consultative tient, chaque année, une session ordinaire, qui peut être divisée en plusieurs parties. Les dates de session sont choisies de manière à éviter, autant que possible, toute coïncidence avec les sessions parlementaires et avec les sessions de l'Assemblée générale des Nations Unies.
2. La date d'ouverture ou de reprise d'une session est fixée par la Commission Permanente de façon que les représentants et suppléants puissent en être personnellement avertis six semaines au moins à l'avance.

Article 2. — Date et convocation des sessions extraordinaires.

L'Assemblée Consultative peut être convoquée en session extraordinaire sur l'initiative soit du Comité des Ministres, soit du Président de l'Assemblée, après accord entre eux, qui porte également sur la date de la session.

Article 3. — Lieu de réunion.

3. Les sessions ordinaires de l'Assemblée Consultative se tiennent au siège du Conseil, sauf décision contraire prise d'un commun accord par l'Assemblée et le Comité des Ministres.
4. Les sessions extraordinaires se tiennent au lieu fixé d'un commun accord entre le Comité des Ministres et le Président de l'Assemblée.

Article 4. — Durée des sessions.

5. La durée pendant laquelle l'Assemblée siège en session ordinaire ne peut excéder trente et un jours, à moins que l'Assemblée et le Comité des Ministres, d'un commun accord, n'en décident autrement.

6. Les sessions extraordinaires prennent fin lorsque l'Assemblée a épuisé son ordre du jour.

2.2. CHAPITRE II - Vérification des pouvoirs et élection du Bureau

Article 5. — Présidence du doyen d'âge.

7. Au début de chaque session ordinaire, le plus âgé des représentants présents remplit les fonctions de Président jusqu'à la proclamation du Président élu.

8. Aucun débat, dont l'objet est étranger à l'élection du Président, à la constitution de la commission de Vérification des pouvoirs ou au rapport de cette dernière, ne peut avoir lieu sous la présidence du doyen d'âge.

Article 6. — Vérification des pouvoirs.

9. Les pouvoirs des représentants et suppléants doivent être remis par les Membres, sur un formulaire qui leur sera adressé par le Secrétaire Général du Conseil et qui devra lui être retourné autant que possible huit jours au moins avant la date d'ouverture de la session.

10. Une commission de dix représentants tirés au sort est chargée d'examiner ces pouvoirs et de faire immédiatement rapport à l'Assemblée.

11. La commission examine les réclamations et apprécie la régularité des nominations et leur conformité aux stipulations du Statut du Conseil de l'Europe.

12. Tout représentant ou suppléant dont les pouvoirs sont contestés siège provisoirement avec les mêmes droits que les autres représentants ou suppléants jusqu'à ce que l'Assemblée ait statué.

Article 7. — Durée du mandat des représentants et suppléants.

3

13. Les représentants et suppléants restent en fonctions jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante, sous réserve du droit des Membres, à la suite du renouvellement de leur parlement, de procéder à des remplacements conformes aux dispositions de l'article 25 du Statut.

14. Dans l'intervalle des sessions ou parties de session, les nouveaux représentants ou suppléants ont, avec l'assentiment du Bureau et jusqu'à la vérification de leurs pouvoirs par l'Assemblée, qualité pour occuper provisoirement les sièges devenus vacants dans les commissions.

Article 8. — Bureau de l'Assemblée.

15. Le Bureau de l'Assemblée se compose d'un Président et de six Vice-Présidents.

16. Il est procédé à l'élection du Bureau après que les pouvoirs des représentants et suppléants ont été vérifiés conformément à l'article 6 ci-dessus.

Article 9. — Élection du Bureau.

1. Aucun représentant ne peut être candidat aux fonctions de Président ou Vice-Président, si sa candidature n'a pas été présentée par écrit par trois représentants au moins.

2. Le Président et les Vice-Présidents sont élus au scrutin secret; deux scrutateurs tirés au sort sont chargés du dépouillement des scrutins.

3. Il est d'abord procédé à l'élection du Président. 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 proclamé élu.

4. Dès que le Président est élu, le doyen d'âge lui cède le fauteuil.

3. Article disjoint et renvoyé en commission, ainsi que l'amendement n° 3.

5. Il est procédé ensuite à l'élection des six Vice-Présidents sur un même bulletin. Sont élus au premier tour ceux qui obtiennent la majorité absolue des représentants à 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, dans les mêmes conditions pour les candidats non encore élus. Si un troisième tour de scrutin est nécessaire, l'élection est acquise à la majorité relative pour les sièges qui resteront à pourvoir, et, en cas d'égalité des voix, les plus âgés sont proclamés élus.

6. L'ordre de préséance des Vice-Présidents est déterminé par l'ordre suivant lequel ils ont été élus et, en cas d'égalité, par l'âge.

7. Le Président et les Vice-Présidents restent en fonctions jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante. Si l'un d'entre eux doit être remplacé, il est procédé à l'élection du remplaçant conformément aux dispositions ci-dessus.

2.3. CHAPITRE III - Présidence, discipline et police intérieure

Article 10. — Président.

17. Le Président ouvre, suspend et lève les séances. Il propose, à la fin de chaque séance, la date, l'heure et l'ordre du jour de la séance suivante. Il dirige les travaux de l'Assemblée, assure l'observation du règlement, maintient l'ordre, donne la parole, déclare les discussions closes, met les questions aux voix et proclame les résultats des votes. Il adresse aux commissions les communications qui sont de leur ressort.

18. Il ne prend part ni aux débats, ni aux votes. Le suppléant du Président a qualité pour siéger, prendre la parole et voter à sa place.

19. Le Président porte à la connaissance du Comité des Ministres les conclusions adoptées par l'Assemblée sous forme de recommandations.

Article 11. — Vice-Présidents.

20. Le Président, en cas d'absence ou d'empêchement, est remplacé par un des Vice-Présidents.

21. Le suppléant du Vice-Président qui fait fonction de Président a qualité pour siéger dans l'Assemblée, prendre la parole et voter à sa place.

Article 12. — Discipline.

22. Le Président rappelle à l'ordre tout représentant qui trouble la séance.

23. En cas de récidive, le Président le rappelle de nouveau à l'ordre avec inscription au procès-verbal.

24. En cas de nouvelle récidive, le Président peut l'exclure de la salle pour le reste de la séance.

25. Dans les cas les plus graves, le Président peut proposer à l'Assemblée de prononcer la censure qui comporte de droit l'exclusion immédiate de la salle et l'interdiction d'y reparaitre pendant un délai de deux à cinq jours. Le représentant contre qui cette mesure disciplinaire est demandée a toujours le droit d'être entendu.

26. La censure est prononcée par l'Assemblée par assis et levé et sans débat.

27. Les paroles blessantes à l'égard des peuples ou contraires à la correction des débats sont interdites. Le Président, sans préjudice de ses autres pouvoirs disciplinaires, peut faire supprimer ces paroles des comptes rendus des séances. Il peut agir de même en ce qui concerne les interventions de représentants qui n'ont pas obtenu préalablement la parole.

Article 13. — Police de la salle des séances et tribunes.

28. A l'exception des représentants, des membres du Comité des Ministres et du personnel appelé à y faire son service, nul ne peut, sous aucun prétexte, pénétrer dans la salle des séances.

29. Seules, les personnes portant une carte régulièrement délivrée à cet effet par le Président ou le Secrétaire Général, sont admises dans les tribunes.

30. Le public admis dans les tribunes se tient assis et en silence. Toute personne donnant des marques d'approbation ou de désapprobation est expulsée sur-le-champ par les huissiers.

2.4. CHAPITRE IV - Ordre da jour des sessions

Article 14. — Établissement de l'ordre du jour.

1. Une liste préliminaire de questions devant figurer à l'ordre du jour est communiquée aux représentants et suppléants en même temps que la notification prévue à l'article 1 ci-dessus.

Cette liste comprend :

- a. le rapport statutaire et le message du Comité des Ministres,
- b. les rapports transmis par des organismes nationaux ou internationaux en application d'accords passés entre ceux-ci et l'Assemblée,
- c. le rapport d'activité de la Commission Permanente,
- d. les questions soumises pour avis ou nouvelle délibération par le Comité des Ministres,
- e. les questions dont les commissions ont été saisies,
- f. les questions dont l'inscription à l'ordre du jour a été ordonnée, conformément à l'article 15 ci-dessous, soit par l'Assemblée, soit par la Commission Permanente.

2. Une liste complémentaire est publiée le quatrième jour de session. Elle comprend toutes les questions dont l'inscription à l'ordre du jour est intervenue après la publication de la liste préliminaire prévue au paragraphe 1 ci-dessus.

3. Le Bureau procède à la coordination des diverses questions et fixe un ordre de priorité pour leur discussion. Le projet d'ordre du jour ainsi arrêté est soumis à l'Assemblée qui peut le modifier par voie d'amendement.

4. L'Assemblée statue sur le projet d'ordre du jour à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Article 15. — Demandes d'inscription à l'ordre du jour.

1. Les demandes d'inscription à l'ordre du jour ne doivent mentionner que la question proposée et les raisons qui militent en faveur de son inscription à l'ordre du jour.

2. Ces demandes doivent être présentées par écrit par dix représentants au moins.

3. Les demandes déposées sur le Bureau et tendant à l'inscription de questions à l'ordre du jour de la session ou partie de session suivante sont examinées par l'Assemblée le dernier jour de la session ou partie de session en cours.

Les demandes présentées pendant l'intersession sont examinées par la Commission Permanente.

Après l'ouverture ou la reprise de la session, les demandes tendant à l'inscription d'une question à l'ordre du jour de cette même session ou partie de session, ne peuvent être déposées sur le Bureau qu'au cours des trois premiers jours et sont examinées par l'Assemblée à la fin du troisième jour de session, sous réserve toutefois des dispositions des articles 16 et 44 ci-dessous.

4. L'inscription d'une question à l'ordre du jour est ordonnée à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, réunissant au moins le tiers des Représentants soit à l'Assemblée, soit à la Commission Permanente suivant le cas.

Article 16. — Demandes de modification ou d'addition à l'ordre du jour.

31. Après l'adoption de l'ordre du jour et sans préjudice des dispositions de l'article 44 ci-dessous, les demandes tendant soit à la modification d'une ou plusieurs questions figurant à l'ordre du jour, soit à l'addition de nouvelles questions, doivent être présentées par dix représentants au moins.

32. Le Bureau décide, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, s'il y a lieu de soumettre une telle demande à l'Assemblée et, en ce cas, propose une date pour son examen.

33. La modification ou l'addition est ordonnée par l'Assemblée à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés réunissant au moins le tiers des Représentants à l'Assemblée.

3. CHAPITRE V - Emploi des langues et publicité des débats

Article 17. — Langues officielles.

34. Les langues officielles de l'Assemblée sont le français et l'anglais.

35. Tous les documents de l'Assemblée doivent être rédigés dans les deux langues officielles.

Article 18. — Séances de l'Assemblée.

36. Les discours prononcés dans une des langues sont interprétés simultanément dans l'autre langue officielle.

37. Les discours peuvent être prononcés dans une langue non officielle. Dans ce cas, l'orateur doit assurer sous sa propre responsabilité l'interprétation consécutive dans l'une des langues officielles. Celle-ci fait l'objet d'une interprétation simultanée dans l'autre langue officielle.

Article 19. — Réunions des commissions.

38. Si en commission l'interprétation est nécessaire, il peut n'être procédé qu'à l'interprétation consécutive de l'une dans l'autre des langues officielles.

39. Toutefois, un représentant qui parle une langue autre que l'une des langues officielles est autorisé à se faire assister d'un interprète. Il n'est procédé alors qu'à l'interprétation dans l'une des deux langues officielles. L'interprétation dans l'autre langue n'a lieu que si elle est expressément réclamée par l'un des membres de la commission.

Article 20. — Publicité des débats.

Les débats de l'Assemblée sont publics, à moins que celle-ci n'en décide autrement.

Article 21. — Procès-verbal.

40. Le procès-verbal de chaque séance est distribué une demi-heure au moins avant l'ouverture de la séance suivante.

41. Au début de chaque séance, le Président soumet à l'Assemblée le procès-verbal de la précédente séance. A défaut de réclamation, il est déclaré adopté.

42. Si ce procès-verbal est contesté, l'Assemblée statue, le cas échéant, sur les modifications demandées. Si ces modifications sont adoptées, mention en est faite au procès-verbal de la séance en cours.

43. Le procès-verbal est imprimé, revêtu de la signature du Président et du Greffier et conservé aux archives de l'Assemblée.

Article 22. — Comptes rendus des débats.

44. Un compte rendu des débats est, pour chaque séance, rédigé dans l'une et l'autre des langues officielles et distribué dans le plus bref délai. Un discours prononcé dans l'une des langues officielles est reproduit intégralement dans le compte rendu rédigé dans cette même langue; son interprétation simultanée est sommairement reproduite dans le compte rendu rédigé dans l'autre langue officielle. Si un discours est prononcé dans une langue non officielle, l'interprétation consécutive est considérée comme texte officiel.

45. Les orateurs sont tenus de renvoyer la sténographie de leurs discours au Secrétariat au plus tard le lendemain du jour où elle leur a été communiquée.

46. Après chaque session ou partie de session, les comptes rendus des séances sont publiés in extenso dans l'une et l'autre des langues officielles.

Article 23. — Documents officiels de l'Assemblée.

47. Les documents officiels de l'Assemblée sont présentés sous une forme distincte des autres documents, numérotés et caractérisés par la mention « Document officiel de l'Assemblée ».
48. Les documents officiels de l'Assemblée sont :
- a. l'ordre du jour,
 - b. le procès-verbal,
 - c. le compte rendu des débats,
 - d. les demandes d'avis ou de nouvelle délibération transmises par le Comité des Ministres, les demandes d'inscription à l'ordre du jour, les propositions déposées sur le Bureau par les représentants ou suppléants, les rapports des commissions et les amendements qui y sont présentés,
 - e. les recommandations et avis adressés au Comité des Ministres,
 - f. les résolutions.

4. CHAPITRE VI - Tenue des séances et réglementation des débats

Article 24. — Horaire et ordre du jour.

49. Sauf décision contraire de l'Assemblée, les séances du matin sont ouvertes à 10 heures et levées au plus tard à 13 heures et celles de l'après-midi ouvertes à 15 heures et levées au plus tard à 18 h 30. Les séances commencent au plus tard cinq minutes après l'heure prévue.
50. A la fin de chaque séance, l'Assemblée fixe, sur proposition du Président, la date et l'ordre du jour de la séance suivante.
51. L'ordre du jour en est établi en tenant compte du rang de priorité des questions inscrites à l'ordre du jour de la session, sauf application de la procédure d'urgence, conformément à l'article 44 ci-dessous.

Article 25. — Registre de présence.

En entrant en séance, les représentants signent le registre de présence.

Article 26. — Communications à l'Assemblée.

Immédiatement après l'adoption du procès-verbal et avant de passer à l'ordre du jour, le Président donne connaissance à l'Assemblée des communications qui la concernent.

Article 27. — Ordre des débats.

52. Sauf décision contraire de l'Assemblée, la discussion générale précède l'examen en commission.
53. La discussion générale ne porte que sur le principe et sur l'ensemble de la question discutée.
54. A la fin de la discussion générale, ou après avoir pris la décision de ne pas ouvrir une telle discussion, l'Assemblée renvoie à la commission compétente les textes déposés sur le Bureau. Si l'Assemblée décide, par un vote par appel nominal, qu'il n'y a pas lieu à renvoi en commission, la question n'a plus de suite.
55. L'examen des textes n'a lieu que sur le rapport de la commission saisie de la question. Il ne peut s'ouvrir moins d'un jour franc suivant la distribution du rapport sauf application par l'Assemblée des dispositions de l'article 44 relatif à la procédure d'urgence.
56. Lorsque l'examen des textes est terminé, il ne peut être produit avant le vote sur l'ensemble que des explications de vote.

Article 28. — Dépôt de propositions.

Toute proposition de recommandation ou de résolution doit se rapporter à une question préalablement inscrite à l'ordre du jour. Le Président est juge de la recevabilité de ces propositions.

Article 29. — Amendements.

57. Tout représentant peut présenter et développer des amendements.

58. Les amendements doivent avoir trait effectivement au texte qu'ils visent à modifier. Le Président est juge de leur recevabilité. Les amendements ne s'appliquent qu'au dispositif; ils doivent être signés de leur auteur et, sauf s'ils sont présentés en cours de débat, déposés sur le Bureau en temps utile pour en permettre l'impression et la distribution avant leur discussion.

59. Les amendements ont la priorité sur le texte auquel ils s'appliquent et sont mis aux voix avant ce dernier.

60. Si deux ou plusieurs amendements qui s'excluent mutuellement, s'appliquent au même paragraphe, celui qui s'écarte le plus du texte de la commission a la priorité sur les autres et doit être mis aux voix le premier. Son adoption entraîne le rejet des autres amendements; s'il est rejeté l'amendement qui se trouve avoir alors la priorité est mis aux voix et ainsi de suite pour chacun des amendements suivants. En cas de doute sur la priorité, le Président décide.

61. Le renvoi à la commission peut toujours être demandé.

Le renvoi d'un amendement n'interrompt pas nécessairement la discussion. L'Assemblée peut impartir à la commission un délai dans lequel elle devra présenter ses conclusions sur les amendements renvoyés.

Article 30. — Directives de l'Assemblée.

62. Tout représentant peut déposer sur le Bureau de l'Assemblée des propositions de directive ayant trait exclusivement à des questions de procédure ou d'organisation des travaux de l'Assemblée. Le Président est juge de la recevabilité de ces propositions.

63. Les propositions de directive ne sont pas susceptibles de renvoi en commission. Elles sont discutées par l'Assemblée soit à la fin de la discussion générale à laquelle elles se rapportent, soit après inscription à l'ordre du jour d'une séance conformément à l'article 24 ci-dessus.

Article 31. — Droit à la parole.

64. Aucun représentant ne peut prendre la parole s'il n'y est invité par le Président. L'orateur parle de sa place et s'adresse au Président; le Président peut l'inviter à monter à la tribune.

65. Les représentants qui désirent prendre la parole se font inscrire dans un registre ad hoc avant l'ouverture de la séance ou demandent la parole au cours de celle-ci. Le Président peut, dans l'intérêt des délibérations, déroger à l'ordre des inscriptions et des demandes. Il veille, dans la mesure du possible, à accorder la parole alternativement pour et contre la question en discussion. Un discours commencé ne peut être interrompu et repris à la séance suivante.

66. Un orateur ne peut être interrompu, si ce n'est pour un rappel au règlement⁴.

67. Si un orateur s'écarte du sujet, le Président l'y rappelle. Si un orateur a été deux fois rappelé à la question dans une même discussion, le Président peut, la troisième fois, lui retirer la parole pendant le reste de la discussion sur le même sujet.

68. Les représentants du Comité des Ministres et le rapporteur d'une question en discussion sont entendus sur leur demande.

69. La parole est accordée, mais seulement en fin de séance, aux représentants qui la demandent pour fait personnel.

70. Le temps de parole est limité à cinq minutes pour les explications de vote, les faits personnels et les interventions portant sur l'adoption du procès-verbal de la précédente séance, la fixation de l'ordre du jour d'une séance et tout incident de procédure.

Article 32. — Motions de procédure

71. La parole est accordée par priorité aux représentants qui la demandent.

a. pour rappeler au règlement,

4. Alinéa complété par l'adoption de l'amendement n° 1.

- b. pour poser la question préalable ou présenter une motion préjudicielle,
 - c. pour demander l'ajournement de l'Assemblée, mais cet ajournement ne peut être demandé qu'une fois au cours d'un même débat,
 - d. pour demander la clôture du débat.
72. Ces demandes ont la priorité sur la question principale, dont elles suspendent la discussion.
73. Peuvent seuls être entendus l'auteur de la motion, un orateur « contre », le rapporteur ou le Président de la ou des commissions intéressées.
74. L'Assemblée statue sur ces questions par assis et levé.

Article 33. — Organisation de débats.

75. Le Bureau peut, chaque fois qu'il le juge utile, proposer à l'Assemblée l'organisation d'un programme et d'un horaire pour une discussion déterminée.
76. L'Assemblée statue sans débat par assis et levé sur ces propositions.

5. CHAPITRE VII - Votation

Article 34. — Modes de votation.

77. L'Assemblée vote normalement à mains levées.
78. Si l'épreuve à mains levées est douteuse, il est procédé au vote par assis et levé.
79. Lorsque dix représentants au moins le demandent, le vote a lieu par appel nominal sauf si un autre mode de votation est expressément prévu.
80. Le vote sur l'ensemble d'un projet de recommandation ou de résolution se fait obligatoirement par appel nominal.
81. L'appel nominal se fait par ordre alphabétique et commence par le nom du représentant désigné par le sort. Le vote a lieu à haute voix et s'énonce par « oui », « non » ou « abstention ». Seules les voix « pour » ou « contre » entrent dans le calcul des suffrages exprimés. Le compte des voix est arrêté par le Président qui proclame le résultat du vote. Les votes sont consignés au procès-verbal de la séance en suivant l'ordre alphabétique des noms des représentants.
82. Pour les nominations, le vote a lieu au scrutin secret. Seuls les bulletins mentionnant les noms des personnes dont la candidature a été régulièrement présentée entrent dans le calcul des suffrages exprimés.

Article 35. — Majorités requises.

Les majorités requises sont :

- a. pour un projet de recommandation ou d'avis au Comité des Ministres, l'inscription d'une question à l'ordre du jour ou l'adoption de la procédure d'urgence, la création d'une commission et la fixation de la date d'ouverture et de reprise des sessions ordinaires, la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, réunissant au moins le tiers des représentants soit à l'Assemblée, soit à la Commission Permanente, suivant le cas.
- b. pour les nominations, sous réserve des dispositions de l'article 9 ci-dessus, la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour de scrutin, et la majorité relative au second tour.
- c. pour un projet de résolution ou toute autre décision, la majorité absolue des suffrages exprimés.

Article 36. — Quorum.

83. L'Assemblée ne peut adopter de recommandation ou de résolution qu'autant que la majorité des représentants se trouve réunie.

84. Tout vote autre que les votes par appel nominal ou sur des questions requérant la majorité prévue au paragraphe 1 de l'article 35 ci-dessus est valable quel que soit le nombre des votants si, avant l'ouverture du vote, le Président n'a pas été appelé à constater le nombre des présents.

85. Un vote par appel nominal ne peut, en aucun cas, être valable, ni le résultat en être rendu public, si le vote fait apparaître que la majorité des représentants ne se trouve pas réunie.

86. En l'absence du quorum, le vote est reporté à la séance suivante.

Article 37. — Droit de vote.

Le droit de vote est un droit personnel. Le vote par procuration est interdit. Le suppléant admis à siéger à la place d'un représentant absent ou empêché vote en son nom personnel.

Article 38. — Suppléants.

87. Tout représentant, empêché d'assister à une séance de l'Assemblée, peut se faire remplacer par un suppléant de même nationalité que lui-même. Il doit en avvertir le Président, qui en informe l'Assemblée.

88. Les suppléants régulièrement désignés ont, dans l'Assemblée, les mêmes droits que les représentants.

6. CHAPITRE VIII - Commission Permanente de l'Assemblée

Article 39. — Commission Permanente.

89. L'Assemblée, à la fin de la session ordinaire, ou, si celle-ci est divisée en deux ou plusieurs parties, à la fin de la première partie, nomme les membres de sa Commission Permanente.

90. La Commission Permanente comprend le Président de l'Assemblée, les six Vice-Présidents et les Présidents des commissions générales qui en sont membres de droit et un nombre de membres fixé par l'Assemblée. La répartition des sièges et la nomination des membres sont soumises aux règles prévues à l'article 40 ci-après.

91. La commission se réunit sur convocation du Président de l'Assemblée chaque fois que celui-ci le juge nécessaire et au moins quatre fois par an. Elle ne peut se réunir lorsque l'Assemblée est elle-même en session.

92. La Commission Permanente est l'organe chargé d'assurer la continuité de l'action de l'Assemblée et éventuellement d'agir en son nom. Elle suit et coordonne les travaux des commissions et, en cas d'urgence, peut les saisir de certaines questions. Elle prend les mesures susceptibles de préparer, faciliter et accélérer le travail de l'Assemblée. Elle fixe la date d'ouverture et de reprise des sessions.

93. En son nom, le Président de l'Assemblée peut entrer en consultation avec le Comité des Ministres pour la convocation éventuelle d'une session extraordinaire.

7. CHAPITRE IX - Commissions

Article 40. — Constitution des commissions.

94. Au début de chaque session ordinaire, l'Assemblée constitue les commissions générales ci-après :

- a. commission des Affaires Générales,
- b. commission du Règlement et des prérogatives,
- c. commission des Questions économiques,
- d. commission des Questions sociales,
- e. commission des Questions culturelles et scientifiques,
- f. commission des Questions juridiques et administratives,
- g. commission de la Population et des réfugiés.

95. En outre, l'Assemblée peut, pour des objets déterminés, constituer des commissions spéciales.

96. L'Assemblée fixe, pour chaque commission, le nombre des sièges et leur répartition entre les Membres.

97. Les candidatures aux sièges des commissions sont adressées au Bureau qui soumet à l'Assemblée des propositions pour la composition desdites commissions. En cas de contestation, portant sur un ou plusieurs sièges d'une commission, l'Assemblée décide par scrutin secret.

98. Le Bureau de chaque commission comprend un Président et deux Vice-Présidents.

Article 41. — Compétence des commissions.

99. Les commissions ont pour mission d'examiner les questions dont elles ont été saisies par l'Assemblée ou par la Commission Permanente⁵.

100. Au cas où une commission se déclare incompétente pour examiner une question, ou en cas de conflit de compétence entre deux ou plusieurs commissions, la question de compétence est soumise à l'Assemblée ou, à son défaut, à la Commission Permanente.

Article 42. — Procédure en commission

6

1. Les commissions se réunissent sur convocation de leur Président ou sur l'initiative du Président de l'Assemblée, au cours ou en dehors des sessions.

2. Toute commission peut, dans l'intérêt de ses travaux, nommer, dans son sein, une ou plusieurs sous-commissions dont elle détermine la composition et la compétence.

3. Deux ou plusieurs commissions ou sous-commissions peuvent procéder en commun à l'examen des questions rentrant dans leur compétence, mais sans pouvoir prendre de décision commune.

4. Les règles adoptées pour l'Assemblée et relatives à l'élection du Président et des Vice-Présidents, au procès-verbal, aux amendements, au droit à la parole, aux motions de procédure, aux modes de votation, aux majorités requises et au quorum s'appliquent également aux travaux des commissions et sous-commissions, sous réserve des modalités suivantes :

a. Le vote en commission a lieu à mains levées, à moins qu'un représentant ne réclame un vote par appel nominal. Le vote sur l'ensemble d'un rapport a cependant toujours lieu par appel nominal. L'appel se fait dans l'ordre alphabétique et commence à la lettre A.

b. Les majorités requises sont : pour les élections et nominations, la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour de scrutin et la majorité relative au deuxième tour, les candidatures pouvant être présentées oralement et par un seul représentant; pour l'inscription d'une question à l'ordre du jour de la commission, la constitution d'une sous-commission et l'adoption de l'ensemble d'un rapport concluant à un projet de recommandation ou d'avis au Comité des Ministres, la majorité des deux tiers des suffrages exprimés réunissant au moins le tiers des membres de la commission; pour tout autre vote, la majorité absolue des suffrages exprimés,

c. Une commission peut valablement siéger lorsque le tiers de ses membres est présent, mais le vote sur l'ensemble d'un rapport n'est valable que si la majorité des membres se trouve réunie.

5. Le Président de la commission prend part aux débats et aux votes, mais sans voix prépondérante.

6. Tout représentant titulaire d'un siège de commission, empêché d'assister à une réunion de cette commission, peut se faire remplacer par un autre représentant ou suppléant de même nationalité que lui-même. Il doit en avertir le Président, qui en informe la commission. Les remplaçants régulièrement désignés ont, dans la commission, les mêmes droits que les titulaires.

Le titulaire d'un siège de commission qui ne peut assister à plusieurs réunions de commission, doit se faire remplacer, pour chaque réunion, par le même représentant ou suppléant, sous réserve que, dans des cas particuliers et avec l'assentiment du Président, il puisse désigner un autre remplaçant de même nationalité que lui-même.

5. Voir amendement n° 2 a, rejeté.

6. Article disjoint et renvoyé en commission, ainsi que l'amendement n° 2 b.

7. Les réunions de commissions ne sont pas publiques. Sauf décision contraire de la commission, les représentants et suppléants peuvent assister aux réunions des commissions dont ils ne font pas partie, mais sans pouvoir prendre part à leurs délibérations.

Toutefois un représentant ou suppléant, auteur d'une proposition renvoyée à une commission, peut être invité par celle-ci à participer à ses travaux avec voix consultative.

8. Il est établi un procès-verbal pour chaque réunion de commission. En outre, il est rédigé un compte rendu analytique des débats qui peut être communiqué à tous les représentants mais sans déplacement.

9. Sauf décision contraire de la commission, ne sont rendus publics que les rapports adoptés, ainsi que les communiqués établis sous la responsabilité du Président.

Article 43. — Rapports des commissions.

101. Les commissions désignent pour chaque affaire un rapporteur chargé de préparer le rapport de la commission et de le soutenir devant l'Assemblée. Le rapport⁷ d'une commission comporte un exposé des motifs et un dispositif.

102. L'exposé des motifs mentionne notamment le résultat du vote en commission sur l'ensemble du rapport et, si l'avis de la commission n'est pas unanime, doit faire état de l'opinion de la minorité.

103. Le dispositif seul est soumis au vote de l'Assemblée; il doit revêtir la forme de projet de recommandation ou d'avis au Comité des Ministres, de projet de résolution ou éventuellement de projet de directive de l'Assemblée.

8. CHAPITRE X - Procédure d'urgence

104. L'urgence peut être demandée soit par le Comité des Ministres, soit par la commission compétente, soit par dix représentants au moins, pour la discussion de toute question figurant à l'ordre du jour de la session ou de toute question nouvelle qui n'a pas été proposée pour l'inscription à l'ordre du jour conformément à l'article 15 ci-dessus.

105. Le Bureau décide, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, s'il y a lieu de soumettre la demande de discussion d'urgence à l'Assemblée, et, en ce cas, propose une date pour son examen.

106. Peuvent seuls être entendus sur l'urgence l'auteur de la demande, un orateur « contre » et le Président de la commission intéressée.

107. L'urgence ne peut être ordonnée qu'à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés réunissant au moins le tiers des représentants à l'Assemblée.

108. Si l'urgence est ordonnée, la discussion s'ouvre à la date fixée par l'Assemblée. Lorsqu'il y a lieu à renvoi en commission, l'Assemblée fixe, lors du renvoi, la date du dépôt et l'examen du rapport.

9. CHAPITRE XI - Rapport* entre le Comité des Ministres et l'Assemblée

Article 45. — Accès à l'Assemblée et aux commissions.

Les représentants du Comité des Ministres et leurs suppléants ont accès à l'Assemblée et dans ses commissions. La parole leur est donnée chaque fois qu'ils la demandent. Ils ne prennent pas part aux votes.

Article 46. — Comité Mixte.

109. Le Comité Mixte comprend au plus sept représentants du Comité des Ministres et sept représentants de l'Assemblée. Le nombre des représentants peut toutefois, pour une réunion particulière, être augmenté après accord entre le Bureau et le Comité des Ministres.

7. Voir amendement n° 2 c, retiré et remplacé lors de sa discussion par un amendement tendant à insérer le mot. « définitif » après le mot « rapport », Ce deuxième amendement a été adopté.

110. Les représentants de l'Assemblée comprennent le Président, membre de droit du Comité Mixte et qui en assure la Présidence. Les autres représentants sont désignés par la Commission Permanente parmi ses membres.

Article 47. — Rapports du Comité des Ministres

Les rapports d'activité adressés par le Comité des Ministres à l'Assemblée, en application de l'article 19 du Statut, sont inscrits à l'ordre du jour, conformément à l'article 14 ci-dessus. En conclusion du débat ouvert sur chaque rapport, l'Assemblée vote une réponse résumant ses observations.

Article 48. — Demandes d'avis ou de nouvelle délibération du Comité des Ministres.

Les questions soumises par le Comité des Ministres à l'Assemblée pour avis ou nouvelle délibération, sont inscrites à l'ordre du jour conformément à l'article 14 ci-dessus; les textes s'y rapportant et déposés sur le bureau sont renvoyés à la commission compétente dans les conditions fixées au paragraphe 3 de l'article 27.

Article 49. — Questions écrites

Les représentants peuvent, par l'entremise du Président, adresser au Comité des Ministres, que l'Assemblée soit en session ou non, des questions écrites portant sur des points figurant ou ayant figuré à l'ordre du jour de l'Assemblée. Questions et réponses sont publiées par les soins du Secrétariat Général.

10. CHAPITRE XII - Pétitions

Article 50. — Recevabilité et examen des pétitions.

111. Les pétitions à l'Assemblée sont adressées au Président.

112. Elles doivent, pour être recevables :

- a. mentionner le nom, la qualité et le domicile de chacun des signataires dont les signatures doivent être légalisées conformément à la législation interne de leurs pays de résidence respectifs ;
- b. avoir un objet qui rentre dans le cadre des activités du Conseil de l'Europe.

113. Le Bureau de l'Assemblée examine avec le Secrétaire Général la recevabilité des pétitions.

114. Les pétitions déclarées recevables sont renvoyées :

- a. lorsqu'elles ont trait à une question qui figure à l'ordre du jour, aux commissions respectivement compétentes;
- b. lorsqu'elles ont trait à une question qui ne figure pas à l'ordre du jour, au Comité des Ministres.

11. CHAPITRE XIII - Greffe et services de l'Assemblée

Article 51. — Greffe.

Les services de l'Assemblée sont assurés par un Grenier, ayant rang de Secrétaire Général adjoint, nommé par l'Assemblée et placé sous l'autorité du Secrétaire Général.

12. CHAPITRE XIV - Dispositions diverses

Article 52. — Levée de l'immunité des représentants et suppléants. (Cet article fait l'objet du rapport Doc. 91.)

Article 53. — Révision du règlement.

115. Les propositions de résolution tendant à la modification du règlement doivent être présentées par dix représentants au moins. Elles sont renvoyées sans débat à la commission du Règlement qui les rapporte dans les conditions prévues à l'article 43 ci-dessus.

116. L'examen du rapport de la commission est inscrit à l'ordre du jour conformément à l'article 24 ci-dessus.

117. La discussion ne porte que sur les textes