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

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 15996
06 juin 2024

Modification de certaines dispositions du Règlement de l'Assemblée

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

Résumé

L'Assemblée parlementaire a régulièrement procédé ces dernières années à la modification de certaines dispositions réglementaires, afin de prendre en compte l'évolution de la pratique parlementaire, de clarifier les règles et procédures lorsque leur application ou leur interprétation soulevait des difficultés, ou de répondre à certains problèmes spécifiques rencontrés. Dans ce cadre, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a tenu compte des propositions formulées par ses membres, les délégations nationales, les groupes politiques et les commissions, afin de procéder aux ajustements nécessaires du Règlement de l'Assemblée.

Les modifications proposées portent notamment sur:

– la procédure d'examen des amendements en séance plénière,
– le temps de parole des rapporteur·es,
– le quorum au sein des commissions,
– la notification des suppléances,
– la possibilité pour plusieurs membres de déposer une question au Comité des Ministres,
– la durée de la saisine de la commission de suivi pour les rapports d'examen périodique,
– les droits supplémentaires pour les partenaires pour la démocratie dans des conditions spécifiques et sur décision du Bureau,
– des ajustements mineurs aux mandats de certaines commissions,
– l'abaissement du seuil de formation d'un groupe politique,
– la suppression du rapport explicatif pour les rapports sous procédure d'urgence,
– l'accès aux réunions de la commission de suivi pour les secrétaires des groupes politiques.

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 4688 du 14 octobre 2022.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Rapport explicatif de Mme Ingjerd Schie Schou, rapporteure 7
1. Origine et portée du rapport 7
2. Modifications proposées au Règlement pour tenir compte des enseignements tirés du fonctionnement en format hybride ou à distance 7
2.1. Organisation des parties de session et déroulement des séances plénières 8
2.2. Fonctionnement des commissions et déroulement des réunions des commissions 9
3. Modifications éventuelles à apporter au Règlement pour renforcer l'interaction intra-institutionnelle entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres 10
4. Durée du mandat pour les rapports de suivi périodiques de la commission de suivi 10
5. Suites à donner à la Résolution 2492 (2023) «Évaluation du fonctionnement du partenariat pour la démocratie» 11
6. Proposition de résolution «Appel à une modification des dispositions relatives aux quotas par sexe» (Doc. 15749) 12
7. Ajustements du mandat de certaines commissions 13
8. Groupes politiques – seuil pour la formation d'un groupe politique 13
9. Diverses modifications rendues nécessaires par la pratique parlementaire 14
9.1. Article 35.7 sur les questions de procédure 14
9.2. Article 25.2 (propositions de recommandation et de résolution) et article 56.2 (déclarations écrites) 14
9.3. Prolongation de la validité des saisines 14
9.4. Dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée 14
9.5. Bureaux des commissions 14
9.6. Procédure en commissions: conditions de quorum 15
9.7. Accès aux réunions des commissions – commission de suivi 16
9.8. Désignation des corapporteur·e·s par la commission de suivi 16
9.9. Débats selon la procédure d'urgence 16
10. Améliorer la participation des membres de l'Assemblée 17

A. Projet de résolution[2]

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que ses actions et décisions doivent reposer sur des règles et procédures parlementaires claires, cohérentes et effectives. Elle rappelle aussi qu'elle a régulièrement procédé ces dernières années à la modification de ces dispositions, afin de prendre en compte l'évolution de la pratique parlementaire, de clarifier les règles et procédures lorsque leur application ou leur interprétation soulevait des difficultés, ou de répondre aux problèmes spécifiques rencontrés. Dans ce cadre, elle entend tenir dûment compte des propositions formulées par ses membres, les délégations nationales, les groupes politiques et les commissions, et procéder aux ajustements nécessaires de son Règlement.

2. Au vu des considérations qui précèdent, l'Assemblée décide de modifier son Règlement comme suit:

2.1. s'agissant de la procédure d'examen des amendements en séance plénière:

2.1.1. modifier l'article 34.7.a en ajoutant la phrase suivante après la première phrase:

«Le président de séance fait une interprétation stricte de l'article 34.7.a sur la prise en considération des amendements oraux.»;

2.1.2. modifier l'article 34.9 en ajoutant la phrase suivante après la première phrase:

«Si une commission n'a pas été en mesure de prendre position sur les amendements déposés à son rapport, la parole est donnée au rapporteur.»;

2.1.3. afin de renforcer la compétence des commissions lorsqu'elles prennent position sur les amendements déposés, modifier la première phrase de l'article 34.11 comme suit:

«Sur la proposition du président de la commission saisie pour rapport, les amendements qui ont été approuvés en commission à l'unanimité sont déclarés adoptés par l'Assemblée, sauf si dix membres de l'Assemblée au moins s'y opposent.»

2.2. s'agissant du temps de parole en séance plénière:

2.2.1. en ce qui concerne le temps de parole des rapporteurs, dans les textes pararéglementaires «Dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée», «iv. Temps de parole», modifier le paragraphe 2 et le paragraphe 3 comme suit:

«2. Les rapporteurs sur le fond disposent d'un total de dix minutes, dont, à titre indicatif, sept minutes pour la présentation du rapport et trois minutes pour la réplique à la fin du débat. Les corapporteurs de la commission de suivi disposent de cinq minutes chacun pour la présentation de leur rapport et de cinq minutes pour la réplique, à partager entre eux.

Les rapporteurs peuvent, à l'issue des interventions des orateurs du premier tour au nom des groupes politiques, demander la parole pour une réplique; ce temps de parole sera déduit de la durée de la réplique à la fin du débat.

3. Pour présenter leur avis, les rapporteurs pour avis disposent d'un temps de parole identique à celui prévu pour les orateurs inscrits dans le débat concerné. Les rapporteurs des commissions ad hoc du Bureau sur l'observation d'élections disposent de cinq minutes pour la présentation de leur rapport.»;

2.2.2. en ce qui concerne les débats d'actualité, afin d'harmoniser la durée des interventions avec celle prévue par d'autres dispositions, modifier l'article 53.4 comme suit:

«Un débat d'actualité est limité à une heure et demie. Il est ouvert par un membre désigné par le Bureau, qui dispose d'un total de dix minutes, dont, à titre indicatif, sept minutes pour introduire le débat et trois minutes pour la réplique à la fin du débat.»;

2.2.3. en ce qui concerne les interventions portant sur une question de procédure, afin d'harmoniser leur durée avec celle prévue par d'autres dispositions, à l'article 35.7, remplacer les mots «limitées à deux minutes» par les mots *«limitées à 30 secondes»*;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 23 mai 2024.

2.3. s'agissant de la notification des suppléances, remplacer l'article 40.1 par l'alinéa suivant:

«Seuls les représentants ou, en leur absence, les suppléants dûment désignés par la délégation nationale au plus tard 24 heures avant le débat concerné, qui ont signé le registre de présence, sont habilités à voter.»;

2.4. en ce qui concerne le seuil pour la formation d'un groupe politique:

2.4.1. à l'article 19.2, remplacer les mots «28 membres» par les mots *«26 membres»;*

2.4.2. à l'article 19.4, après les mots «à l'article 19.2», ajouter les mots «*à la date du 30 juin ou qui compte moins de 20 membres pendant trois mois consécutifs*»;

2.4.3. à l'article 19.7, après les mots «date de référence», ajouter les mots «*pour vérifier que les conditions stipulées à l'article 19.2 sont remplies, ainsi que*»;

2.5. s'agissant du contenu des propositions de textes et des déclarations écrites déposées par des membres, remplacer la dernière phrase de l'article 25.2 et la seconde phrase de l'article 56.2 par la phrase suivante:

«D'autre part, elles doivent porter sur des domaines relevant de la compétence du Conseil de l'Europe et elles ne peuvent contenir de propos racistes, xénophobes ou intolérants ni de termes qui constituent un affront à la dignité humaine.»;

2.6. s'agissant de la possibilité pour plusieurs membres de soumettre une question écrite au Comité des Ministres:

2.6.1. à l'article 61.1, remplacer la première phrase par la phrase suivante:

«Les représentants et suppléants, ou plusieurs représentants et/ou suppléants, peuvent à tout moment adresser au Comité des Ministres, ou au Président de celui-ci, des questions écrites portant sur des points qui relèvent de la compétence du Comité des Ministres.»;

2.6.2. à l'article 61.2, remplacer la phrase «Les représentants ou suppléants peuvent également adresser des questions écrites.» par la phrase suivante:

«Les représentants ou suppléants, ou plusieurs représentants et/ou suppléants, peuvent également adresser des questions écrites.»;

2.7. s'agissant des bureaux des commissions, à l'article 46.3, à la fin de la troisième phrase, ajouter les mots suivants: *«uniquement si la candidature respecte l'accord conclu»,* et, à la fin du paragraphe, ajouter la phrase suivante: *«S'il se révèle impossible de parvenir à un accord par consensus, l'accord doit être obtenu entre les groupes politiques à la majorité qualifiée des deux tiers.»;*

2.8. afin de préciser quelles décisions des commissions sont soumises aux conditions de quorum, après l'article 47.3 ajouter le nouvel alinéa suivant:

«47.4. Une commission comptant 81 ou 85 sièges peut adopter une proposition de recommandation ou de résolution si 20 membres au moins votent en faveur de cette proposition; une commission comptant moins de sièges adopte les propositions de recommandation ou de résolution avec le quorum requis défini à l'article 47.3. Les déclarations des commissions sont adoptées avec le quorum requis défini à l'article 47.3.»;

2.9. s'agissant de la saisine des commissions, à la fin de l'article 26.3, ajouter la phrase suivante: «*Si un projet de rapport adopté par une commission propose des amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, le Bureau requiert un avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme sur ce projet de rapport.*»;

2.10. s'agissant des rapports des commissions préparés dans le cadre de la procédure d'urgence, à l'article 50.4, ajouter à la fin de la première phrase les mots *suivants: «sauf s'il est préparé dans le cadre de la procédure d'urgence»*.

3. En adoptant la Résolution 2492 (2023), l'Assemblée a clairement manifesté son intention de réaffirmer son engagement ferme à développer la coopération avec les régions voisines comme moyen de consolider les transformations démocratiques et de promouvoir la stabilité, la bonne gouvernance, le respect des droits

humains et l'État de droit. Par conséquent, l'Assemblée doit pleinement mettre en œuvre ses décisions antérieures figurant dans la Résolution 2492 (2023) en adaptant ses articles 17 et 64 ainsi que ses «Lignes directrices concernant les questions posées aux orateurs invités» des textes pararéglementaires comme suit:

3.1. après l'article 17.3, ajouter le nouvel alinéa suivant:

«17.4. Les présidents des délégations de partenaires pour la démocratie ou, en leur absence, un membre de la délégation dûment désigné, sont invités à assister aux réunions de la Commission permanente sans droit de vote.»;

3.2. à la fin de l'article 64.6, ajouter la phrase suivante:

«Leurs noms sont publiés sur le site web et dans l'annuaire de l'Assemblée, après la liste des membres de chaque commission, sous la référence "partenaires pour la démocratie"»;

3.3. après l'article 64.6, ajouter les nouveaux alinéas suivants:

«64.7. Sur proposition de la commission des questions politiques et de la démocratie, le Bureau peut décider d'accorder certains droits supplémentaires aux délégations de partenaires pour la démocratie qui ont obtenu des résultats remarquables dans la réalisation des objectifs du partenariat et qui participent pleinement aux travaux de l'Assemblée. La décision du Bureau est ratifiée par l'Assemblée au début d'une nouvelle session (en janvier) et reste valable pour la durée de la session (un an), avec la possibilité de la prolonger ou non à la session suivante en fonction des résultats obtenus et selon la même procédure. Ces droits supplémentaires pour les délégations et leurs membres peuvent inclure:

64.7.1. le droit de déposer des propositions de recommandation et de résolution, sous réserve qu'elles soient cosignées par un membre de l'Assemblée, les deux noms étant cités comme auteurs de la proposition;

64.7.2. le droit de déposer des amendements, sous réserve qu'ils soient cosignés par un membre de l'Assemblée, les deux noms étant cités comme auteurs de l'amendement;

64.7.3. le droit de demander des débats d'actualité et d'être désignés pour ouvrir ces débats. Si une telle demande émane d'un membre d'une délégation de partenaires pour la démocratie à titre individuel, elle doit être cosignée par un membre de l'Assemblée, les deux noms étant cités comme auteurs de la demande, et doit recueillir le soutien de 19 autres membres de l'Assemblée. Si une demande émane d'une délégation de partenaires pour la démocratie, elle doit être soutenue par un groupe politique, une délégation nationale ou une commission, conformément à l'article 53.2;

64.7.4. le droit de déposer des déclarations écrites, sous réserve qu'elles soient cosignées par un membre de l'Assemblée, les deux noms étant cités comme auteurs de la déclaration écrite;

64.7.5. le droit d'être désignés rapporteurs pour les rapports d'information qui ne contiennent pas de projet de résolution et/ou de recommandation.»;

3.4. dans les textes pararéglementaires relatifs aux débats de l'Assemblée, dans «vi. Lignes directrices concernant les questions aux orateurs invités», modifier les premières phrases des paragraphes 7 et 8 comme suit:

«7. Les représentants et suppléants et les membres des délégations de partenaires pour la démocratie peuvent adresser au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe des questions écrites, pour réponse orale.»

«8. Les représentants ou suppléants et les membres des délégations de partenaires pour la démocratie peuvent poser des questions spontanées aux orateurs invités lorsque l'ordre du jour de la partie de session le prévoit, ou lorsque le Président de l'Assemblée l'autorise en séance.».

4. L'Assemblée décide d'ajuster le mandat de certaines commissions, dans les textes pararéglementaires, ainsi qu'il suit:

4.1. sous le point «B. Mandats spécifiques des commissions de l'Assemblée – I. Commission des questions politiques et de la démocratie (AS/Pol)»,

4.1.1. à la fin du paragraphe 6, ajouter les mots suivants:

«et au Centre européen pour l'interdépendance et la solidarité mondiales (Centre Nord-Sud).»;

4.1.2. après le paragraphe 6, ajouter le nouveau paragraphe suivant:

«7. La commission représente l'Assemblée auprès des comités d'experts du Conseil de l'Europe et suit leurs travaux dans ses domaines de compétence.»;

4.2. sous le point «B. Mandats spécifiques des commissions de l'Assemblée – VII. Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles (AS/Pro)», ajouter le nouveau paragraphe 7 suivant:

«7. La commission représente l'Assemblée auprès des comités d'experts du Conseil de l'Europe et suit leurs travaux dans ses domaines de compétence.».

5. L'Assemblée décide d'amender certaines dispositions relatives au fonctionnement de la commission de suivi:

5.1. s'agissant de la durée de la saisine de la commission de suivi pour un rapport d'examen périodique, à la fin de l'article 26.4 ajouter la phrase suivante:

«Lorsque la commission de suivi est saisie pour procéder à un examen périodique, comme le prévoit le paragraphe 8 du mandat de la commission de l'Assemblée pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), cette saisine devient caduque au bout de trois ans.»;

5.2. en ce qui concerne l'accès aux réunions de la commission de suivi, remplacer l'article 48.8 par le nouvel alinéa suivant:

«Les secrétaires des groupes politiques peuvent assister aux réunions des commissions de l'Assemblée, à l'exception de celles de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme. Les secrétaires des délégations nationales peuvent assister aux réunions des commissions de l'Assemblée, à l'exception de celles de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme et de la commission de suivi.»;

5.3. en ce qui concerne la désignation des corapporteurs par la commission de suivi, à la fin du paragraphe 11.1 de la Résolution 1115 (1997) (modifiée), ajouter les mots: *«- aucun corapporteur ne peut être membre (ou président) au sein de son parlement national de groupes d'amitié avec le pays faisant l'objet d'une procédure de suivi.».*

6. Enfin, l'Assemblée décide d'amender les textes pararéglementaires suivants:

6.1. dans les «Dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée», «ii. Liste des orateurs», remplacer les paragraphes 2 et 3 par le paragraphe suivant:

«2. Dès la publication du projet d'ordre du jour de la partie de session et jusqu'à la date de clôture, les inscriptions des membres de l'Assemblée peuvent se faire en ligne via la plateforme Pace-apps ou, en cas de dysfonctionnement de l'application, par courrier électronique (Table.Office@coe.int) adressé au Service de la Séance de l'Assemblée parlementaire, par les secrétaires des délégations nationales ou les secrétaires des groupes politiques. Les noms ne peuvent être inscrits sur la liste des orateurs pour un débat d'urgence ou un débat d'actualité que si une demande spécifique est inscrite au projet d'ordre du jour.»;

6.2. en ce qui concerne les «Modalités concernant la procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme et du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe», dans les paragraphes 3 et 4, supprimer les mots «*sur le bulletin de vote*»

7. L'Assemblée invite les commissions à revoir le mandat de leurs réseaux, alliances ou autres organes pour permettre aux membres de délégations de partenaires pour la démocratie de figurer dans leur composition.

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

B. Rapport explicatif de M^me^ Ingjerd Schie Schou, rapporteure

1. Origine et portée du rapport

1. Le Bureau de l'Assemblée parlementaire a tour à tour transmis à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles (commission du Règlement) plusieurs questions portant sur des modifications du Règlement de l'Assemblée parlementaire. Celles-ci concernaient les points suivants:

– la procédure et les méthodes de travail lors des réunions en mode hybride ou à distance ainsi que leur faisabilité et l'efficacité de leur mise en œuvre lors des sessions et réunions en présence physique des membres: «enseignements tirés du fonctionnement en mode hybride» (décision du Bureau du 30 mai 2022);

– la procédure visant à clarifier les lignes directrices de l'Assemblée applicables aux questions écrites au Comité des Ministres (décision du Bureau du 24 juin 2022);

– la durée du renvoi des rapports d'examen périodique à la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) (décision du Bureau du 14 octobre 2022).

2. Afin de répondre à ces demandes, la commission a chargé sa présidente, à sa réunion du 10 octobre 2022, d'envoyer une lettre au Bureau de l'Assemblée demandant que la commission soit saisie de l'élaboration d'un rapport en vue d'une révision générale du Règlement de l'Assemblée.

3. La commission, saisie par le Bureau (renvoi n° 4688 du 14 octobre 2022), a décidé, lors de sa réunion du 23 janvier 2023, de regrouper au sein d'un mandat unique les trois demandes portant sur la modification de certaines dispositions du Règlement de l'Assemblée. Elle m'a désignée rapporteure pour toutes ces questions le jour même.

4. Le Bureau a ultérieurement renvoyé d'autres questions à la commission, pour qu'elles soient prises en compte lors de l'élaboration du présent rapport:

– le suivi de la Résolution 2492 (2023) «Évaluation du fonctionnement du partenariat pour la démocratie» (décision du Bureau du 28 avril 2023);

– la proposition de résolution «Appel à une modification des dispositions relatives aux quotas par sexe» (Doc. 15749) (décision du Bureau du 25 mai 2023).

5. Conformément à la pratique bien établie, la commission est en outre disposée à examiner d'autres propositions de modification du Règlement afin de l'adapter à la pratique parlementaire ou de le clarifier.

2. Modifications proposées au Règlement pour tenir compte des enseignements tirés du fonctionnement en format hybride ou à distance

6. Face à la situation exceptionnelle qu'avait créée la pandémie de covid-19, le Bureau de l'Assemblée a introduit des méthodes de travail complémentaires pour les commissions, à titre temporaire, également applicables au Bureau et à la Commission permanente, afin de leur permettre de tenir des réunions à distance[3]. En outre, le Règlement a été modifié afin que l'Assemblée ait la possibilité de tenir des séances plénières en format hybride ou à distance dans des circonstances exceptionnelles (Résolution 2349 (2020): «Modification du Règlement de l'Assemblée relative aux modalités alternatives d'organisation des parties de session de l'Assemblée parlementaire», rapporteur: M. Frank Schwabe, Allemagne, SOC).

7. En tant que rapporteure, je souhaite rappeler d'emblée la position fondamentale énoncée par M. Schwabe dans son rapport, à savoir que l'Assemblée doit maintenir comme principe que ses activités doivent se dérouler selon le mode habituel tel qu'il est fixé par son Règlement. Envisager de tenir des parties de session ou des réunions de commission et des votes selon un mode alternatif – hybride ou à distance – ne saurait en aucun cas devenir un mode de fonctionnement régulier: c'est un mode de fonctionnement exceptionnel en situation exceptionnelle. Seuls le mode de fonctionnement présentiel et les procédures normales de l'Assemblée sont à même de garantir pleinement la nature délibérative de ses sessions.

---

3. Voir AS/Bur (2020) 20 rev: mémorandum «Modalités de déroulement des réunions des commissions à distance»; AS/Bur (2020) 18 rev: mémorandum «Cadre décisionnel des commissions – adaptation des procédures de travail des commissions en réponse à la situation exceptionnelle de la pandémie du COVID-19».

8. Pour autant, les procédures et pratiques suivies pendant la pandémie ont conduit à une modernisation du mode de fonctionnement de l'Assemblée et, à bien des égards, à des améliorations, comme indiqué dans un mémorandum examiné par le Bureau de l'Assemblée[4]. Il semble donc souhaitable de pérenniser ces dispositions qui apportent une valeur ajoutée aux procédures de l'Assemblée.

9. Le 6 juillet 2022, la présidente de la commission du Règlement a adressé à tous les présidents et présidentes de commissions une lettre sur le fonctionnement de ces dernières et la conduite de leurs réunions et les a invité·es «à examiner, le cas échéant, les modalités d'examen des projets de rapport à la lumière du mode de fonctionnement que [leur] commission a eu entre mars 2020 et mai 2022, notamment s'agissant de la présentation et de l'examen des propositions d'amendements à un projet de texte, ou toute autre question qui [leur] semblerait pertinente». En octobre 2022, la Présidente avait reçu des réponses des commissions ainsi que des propositions correspondant largement aux points évoqués dans le mémorandum discuté par le Bureau. En tenant compte des commentaires des commissions, les modifications suivantes devraient être apportées au Règlement.

2.1. Organisation des parties de session et déroulement des séances plénières

2.1.1. Examen d'amendements en séance plénière

10. L'article 67.4.d prévoit que, lors des parties de session et des réunions de la Commission permanente organisées de manière hybride ou à distance, «si une commission n'a pas été en mesure de prendre position sur les amendements déposés à son rapport, la parole est donnée au rapporteur». Cette disposition devrait être incluse dans le Règlement de manière permanente. Par ailleurs, si un amendement a été approuvé à l'unanimité par la commission qui présente le rapport, je propose qu'il ne soit plus discuté en séance plénière, à moins qu'au moins dix membres de l'Assemblée ne s'y opposent. L'objection d'un seul membre, comme le prévoit actuellement l'article 34.11, ne devrait pas être suffisante.

2.1.2. Temps de parole des rapporteurs en séance plénière

11. À la section iv, sur le temps de parole, de l'annexe sur les dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée (dans un mode de fonctionnement normal), il est indiqué ce qui suit: «Les rapporteurs sur le fond disposent d'un total de treize minutes pour la présentation du rapport et pour la réplique. Le rapporteur peut, à l'issue des interventions des orateurs du premier tour au nom des groupes politiques, demander la parole pour une réplique limitée à quatre minutes, dont la durée sera déduite de celle de la réplique à la fin du débat. Pour présenter leur avis, les rapporteurs pour avis, ainsi que les rapporteurs des commissions ad hoc du Bureau, disposent d'un temps de parole identique à celui prévu pour les orateurs inscrits dans le débat concerné».

12. L'article 67.4.j du Règlement, introduit en novembre 2020, prévoit que le temps de parole lors des séances hybrides ou à distance de l'Assemblée est modifié comme suit: «les rapporteurs disposent de dix minutes pour présenter leur rapport et de trois minutes pour la réplique; les membres ont une minute pour les questions aux personnalités invitées, la présentation d'un amendement ou d'une motion de procédure ou un rappel au Règlement (le temps de parole des orateurs, des rapporteurs pour avis et des présidents de commission reste inchangé, à savoir trois minutes)».

13. Lors de sa réunion du 24 novembre 2022, le Bureau de l'Assemblée a invité les rapporteur·es de l'Assemblée à présenter leurs rapports en 7 minutes et à limiter leurs réponses à 3 minutes. Cette pratique a été appliquée régulièrement depuis, tant en plénière que par la Commission permanente. Elle permet à un plus grand nombre d'orateurs et d'oratrices d'intervenir dans les débats. Le temps est en effet précieux car les listes d'orateurs sont presque systématiquement réduites, parfois même de manière drastique.

14. Je propose que le temps de parole alloué aux rapporteur·es soit révisé de façon pérenne et limité à 10 minutes (idéalement 7 minutes pour la présentation du rapport et à 3 minutes pour la réplique) (à une exception près pour les corapporteurs de la commission de suivi), conformément à la pratique récente, et prolongé à 5 minutes pour la présentation des rapports sur l'observation des élections en plénière. Les dispositions pertinentes, à savoir le point iv. 1 des dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée – Textes pararéglementaires, ainsi que l'article 67.4.j, devraient être modifiées en conséquence.

---

4. Voir AS/Bur (2022) 28 rev: mémorandum «Procédures de l'Assemblée et méthodes de travail lors des sessions et réunions en présence physique des membres: "enseignements tirés du fonctionnement en mode hybride"»

2.1.3. Notification des suppléances

15. Compte tenu de l'expérience des sessions hybrides ou à distance et des discussions au sein des commissions, il est proposé de clôturer l'enregistrement en ligne 24 heures avant le début de chaque séance afin de permettre la notification de modifications tardives tout en garantissant une bonne gestion des listes d'orateurs et de votants. En cas de circonstances imprévues spécifiques, le Bureau devrait pouvoir décider, à titre exceptionnel, de fixer un autre délai.

16. Il convient de noter dans ce contexte que, sur ma proposition, le Bureau a décidé, lors de sa réunion du 25 mai 2023, d'entamer la notification des suppléances par débat. Cela a été déclenché par le fait que le nombre de séances était réduit (cinq au lieu de neuf) tant que l'Assemblée se réunissait dans les locaux du Parlement européen, ce qui limitait la participation des suppléants. Je voudrais proposer de faire de cette nouvelle disposition une règle permanente, et de modifier les textes pararéglementaires en conséquence. L'article 40.1 devrait être modifié en conséquence.

2.1.4. Politique de dématérialisation

17. Le nouvel outil en ligne (Pace-Apps), amplement utilisé au cours des deux dernières années, a offert aux membres des commissions une plus grande souplesse de fonctionnement. Toutefois, la méthode habituelle de dépôt des propositions sur papier ne devrait pas pour autant être supprimée; il faudrait maintenir ces deux méthodes pour faciliter le dépôt des propositions.

2.2. Fonctionnement des commissions et déroulement des réunions des commissions

2.2.1. Procédure de vote simplifiée

18. La procédure ordinaire consiste, pour les commissions, à voter sur un projet de texte paragraphe par paragraphe puis, à la fin, sur le projet de texte dans son intégralité. La procédure simplifiée consiste à ne soumettre à un vote que les paragraphes qui contiennent des amendements puis, à la fin, le projet de texte dans son intégralité. Les commissions utilisent principalement la procédure simplifiée pour voter sur les projets de textes et cette pratique devrait être généralisée. Généraliser la procédure simplifiée n'impose pas de modifier le Règlement de l'Assemblée car celui-ci ne contient pas de dispositions fixant la procédure que les commissions doivent suivre pour voter sur les projets de texte.

19. Étant donné que cette procédure ne nécessite pas de modification du Règlement, la commission du Règlement recommande de laisser son application à la discrétion des commissions.

2.2.2. Fonctionnement des commissions et déroulement de leurs réunions

20. Sur la question du format des réunions des commissions (hybrides, à distance, en présentiel) et compte tenu des contributions des commissions, la commission du Règlement reconnaît qu'il est important de continuer à fonder les travaux de l'Assemblée sur des réunions avec la présence physique de ses membres, propices à la richesse des échanges autant qu'indispensables au travail d'une organisation multilatérale. La réunion uniquement en présentiel devrait donc rester la règle.

21. Toutefois, certaines décisions peuvent être prises par les commissions par voie de consultation écrite principalement pour des questions de procédure telles que les autorisations accordées aux membres pour participer à des événements, les appels à candidatures pour un rapport ou éventuellement la désignation consensuelle de rapporteur·es lorsqu'il n'y a qu'un·e seul·e candidat·e après un appel ouvert à candidatures. La consultation écrite pourrait également s'appliquer, par exemple, pour autoriser des rapporteur·es à organiser des auditions ou des échanges de vues, ou à se faire assister par un·e expert·e pour la rédaction d'un rapport. Les décisions adoptées par consultation écrite devraient, en principe, être consensuelles et, si des objections sont soulevées, ce n'est qu'en cas d'urgence réelle qu'une décision à la majorité pourrait être adoptée par consultation écrite. Cette pratique existe déjà et ne nécessite pas de modification du Règlement.

2.2.3. Dépôt et examen des amendements

22. La pratique consistant à envoyer par écrit les amendements proposés au secrétariat des commissions 48 heures avant une réunion, puis à envoyer tous les amendements aux membres 24 heures avant, dans les deux langues officielles, facilite grandement le traitement des amendements le jour de la réunion, mais n'empêche pas les membres de proposer des amendements le jour même.

3. Modifications éventuelles à apporter au Règlement pour renforcer l'interaction intra-institutionnelle entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres

23. La pratique des questions parlementaires est inhérente à un système de gouvernance parlementaire, dans lequel l'une des fonctions clés du Parlement est d'exercer un contrôle démocratique sur l'exécutif. Le droit de poser des questions au Comité des Ministres est l'un des droits fondamentaux des membres de l'Assemblée, prévu par l'article 61.1 du Règlement de l'Assemblée.

24. La question des relations intra-institutionnelles a été abordée lors de la réunion conjointe informelle entre le Comité présidentiel de l'Assemblée et le Bureau des Délégués des Ministres qui s'est tenue en marge de la partie de session de janvier 2022 de l'Assemblée. Le Bureau de l'Assemblée a examiné la question et a demandé à la commission du Règlement d'envisager la possibilité de soumettre des questions écrites formulées par plusieurs membres. En outre, le Bureau a été invité à affiner les lignes directrices concernant les questions écrites afin de préciser le sens de la notion d'«intérêt général» des questions écrites.

25. Le 24 juin 2022, le Bureau a examiné un mémorandum de la Secrétaire Générale de l'Assemblée parlementaire et est convenu de modifier les dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée en renforçant les lignes directrices concernant les questions écrites afin de clarifier le sens de «l'intérêt général» des questions écrites. Plus spécifiquement, le mémorandum présenté par la Secrétaire Générale de l'Assemblée au Bureau suggérait que, lors de l'évaluation de l'intérêt général d'une question écrite, le/la Président·e devrait être guidé·e par les considérations suivantes:

– Le sujet de la question doit relever de la compétence du Conseil de l'Europe et de la sphère de responsabilité du Comité des Ministres;

– La question doit présenter un intérêt et une importance pour plusieurs États membres, en soulignant par exemple:

  - des questions systémiques relatives à la mise en œuvre d'un instrument juridique clé du Conseil de l'Europe (par exemple la Convention européenne des droits de l'homme (STE n^{o} 5), la Charte sociale européenne (STE n^{os} 35 et 163), etc.) ou un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (compétence du Comité des Ministres);

  - le développement de pratiques émergentes dans un domaine donné (par exemple, l'intelligence artificielle);

  - la valeur ajoutée de l'action du Conseil de l'Europe dans le domaine dont relève la question.

– Les questions écrites devraient, dans la mesure du possible, éviter d'aborder des questions bilatérales; dans ce cas, les parlementaires pourraient plutôt être encouragés à déposer des déclarations écrites.

26. La possibilité de déposer des questions par plusieurs membres devrait être ajoutée au Règlement de l'Assemblée, ce qui permettrait d'éviter qu'une seule et même question ou des questions connexes soient déposées séparément par plusieurs membres.

4. Durée du mandat pour les rapports de suivi périodiques de la commission de suivi

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

28. Le 14 octobre 2022, le Bureau a étudié la lettre du Président de la commission de suivi et a décidé de renvoyer la question générale de la durée du renvoi des rapports d'examen périodique à la commission du Règlement.

29. Le 26 janvier 2023, l'Assemblée a adopté la Résolution 2483 (2023) «L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2022)», dans laquelle elle a rappelé les conditions spécifiques et les exigences procédurales liées à l'élaboration de ces rapports, qui font qu'une seule période de renvoi de deux ans, conformément à l'article 26 du Règlement, est insuffisante.

30. L'expérience a montré qu'en raison de ses procédures spécifiques, il est presque impossible pour la commission de suivi de respecter ce délai.

31. Plusieurs raisons ralentissent l'élaboration des rapports périodiques, notamment le mode de désignation des rapporteurs impliquant des groupes politiques (deux pour chaque rapport), le processus d'élaboration en plusieurs étapes comprenant une visite et un certain délai pour que les autorités fassent des commentaires et, enfin et surtout, la nécessité de pouvoir compter sur une situation politique stable favorisant

le dialogue politique dans le pays concerné. Lors du débat sur le sujet, la commission du Règlement a clairement fait sienne la proposition visant à augmenter le délai de préparation des rapports d'examen périodique à trois ans au moins, avec la possibilité d'une nouvelle prolongation.

32. La commission a également discuté de la possibilité d'étendre la durée des renvois à toutes les commissions, mais a conclu que le délai actuel de deux ans devrait être maintenu afin de s'assurer que les sujets restent pertinents.

5. Suites à donner à la Résolution 2492 (2023) «Évaluation du fonctionnement du partenariat pour la démocratie»

33. Le 25 avril 2023, l'Assemblée parlementaire a adopté la Résolution 2492 (2023) «Évaluation du fonctionnement du partenariat pour la démocratie» en vertu de laquelle:

> *«7. L'Assemblée décide que les droits suivants doivent être accordés aux délégations de partenaires pour la démocratie, en plus de ceux prévus par l'article 64:*
>
> *7.1. Les présidentes et présidents des délégations de partenaires pour la démocratie doivent avoir le droit de participer aux réunions de la Commission permanente;*
>
> *7.2. Les membres des délégations de partenaires pour la démocratie doivent avoir le droit de poser des questions orales spontanées aux oratrices et orateurs invités lors des séances plénières de l'Assemblée et des réunions de la Commission permanente;*
>
> *7.3. Les délégations de partenaires pour la démocratie doivent avoir le droit de désigner des membres chargés de participer aux travaux des commissions et des sous-commissions (y compris des sous-commissions ad hoc) de l'Assemblée qui leur sont ouvertes. Les noms de ces membres désignés devraient figurer sur les listes des commissions et sous-commissions sous la référence «partenaires pour la démocratie» et s'ajouter au nombre de membres de commissions désignés par les délégations des États membres conformément à l'article 44.1;*
>
> *7.4. Les membres des délégations de partenaires pour la démocratie doivent avoir le droit d'être nommés membres à part entière dans divers réseaux établis au sein de l'Assemblée.*
>
> *8. L'Assemblée décide en outre que certains droits supplémentaires peuvent être accordés aux délégations de partenaires pour la démocratie qui ont obtenu des résultats remarquables dans la réalisation des objectifs du partenariat et qui participent pleinement aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions. Ces droits supplémentaires peuvent comprendre, pour les délégations ou leurs membres à titre individuel:*
>
> *8.1. Le droit de déposer des propositions de recommandation et de résolution, sous réserve qu'elles soient cosignées par un membre de l'Assemblée, les deux noms étant cités comme auteurs de ces propositions;*
>
> *8.2. Le droit de déposer des amendements, sous réserve qu'ils soient cosignés par un membre de l'Assemblée, les deux noms étant cités comme auteurs de ces amendements;*
>
> *8.3. Le droit de demander des débats d'actualité et d'être choisis pour ouvrir ces débats. Si une telle demande émane d'un membre d'une délégation de partenaires pour la démocratie à titre individuel, elle doit être cosignée par un membre de l'Assemblée, les deux noms étant cités comme auteurs de la demande, et doit recueillir le soutien de 19 autres membres de l'Assemblée. Si la demande émane d'une délégation de partenaires pour la démocratie, elle devrait être soutenue par un groupe politique, une délégation nationale ou une commission, conformément à l'article 53.2;*
>
> *8.4. Le droit de déposer des déclarations écrites, sous réserve qu'elles soient cosignées par un membre de l'Assemblée, les deux noms étant cités comme auteurs de ces déclarations;*
>
> *8.5. Le droit d'être désigné·e·s rapporteur·e·s pour les rapports d'information qui ne contiennent pas de projet de résolution et/ou de recommandation.*
>
> *9. Les droits supplémentaires cités au paragraphe 8 ci-dessus peuvent être accordés par décision du Bureau ratifiée par l'Assemblée au début d'une nouvelle session (en janvier). La décision se fonde sur une proposition de la commission des questions politiques et de la démocratie. Les droits étendus sont accordés pour la durée de la session (un an) avec possibilité de prolongation en fonction des résultats obtenus.»*

34. En ce qui concerne le paragraphe 7 de la Résolution 2492 (2023), certaines de ses dispositions nécessitent une modification du Règlement de l'Assemblée, d'autres non:

– *les présidentes et les présidents des délégations de partenaires pour la démocratie doivent avoir le droit de participer aux réunions de la Commission permanente*: l'article 17.3 pourrait être modifié de manière à prévoir que les président·e·s des délégations des partenaires pour la démocratie sont invité·e·s à participer aux réunions de la Commission permanente, mais sans droit de vote. Ils ont le droit de prendre la parole avec l'autorisation du/de la Président·e de l'Assemblée, en sa qualité de Président·e de la Commission permanente.

– *les membres des délégations de partenaires pour la démocratie doivent avoir le droit de poser des questions orales spontanées aux oratrices et orateurs invités lors des séances plénières de l'Assemblée et des réunions de la Commission permanente*: conformément à l'article 64.5, les membres des délégations ayant le statut de partenaire pour la démocratie ont le droit de prendre la parole au cours des séances de l'Assemblée avec l'autorisation du/de la Président·e de l'Assemblée.

– *les délégations de partenaires pour la démocratie doivent avoir le droit de désigner en leur sein des membres chargés de participer aux travaux des commissions et sous-commissions (y compris des sous-commissions ad hoc) de l'Assemblée qui leur sont ouvertes. Les noms de ces membres désignés devraient figurer sur les listes des commissions et sous-commissions sous la référence «partenaires pour la démocratie» et s'ajouter au nombre de membres de commission désignés par les délégations des États membres conformément à l'article 44.1*: en vertu de l'article 64.6, les membres des délégations ayant le statut de partenaire pour la démocratie peuvent participer aux réunions des commissions comme prévu à l'article 48.5 (sans droit de vote). Les délégations ayant le statut de partenaire pour la démocratie nomment des membres dans les commissions, aux réunions desquelles ils peuvent participer et prendre la parole. Leurs noms pourraient être publiés sur le site web et dans la liste de l'Assemblée sous une catégorie spécifique, mais ils ne doivent pas être ajoutés au nombre de membres de la commission. Les ajouter au nombre de membres de commissions désignés par les délégations des États membres conformément à l'article 44.1 modifierait, par exemple, le quorum. Cela ne serait pas approprié, car ils ne sont pas membres à part entière et n'ont pas le droit de vote.

– *Les membres des délégations des partenaires pour la démocratie ont le droit d'être nommés membres à part entière dans divers réseaux créés au sein de l'Assemblée*: la composition des réseaux, alliances ou autres organes de commission est définie au niveau de la commission, et non dans le règlement de l'Assemblée. En fait, le mandat de la Plateforme parlementaire pour les droits des personnes LGBTI en Europe prévoit déjà dans sa composition la nomination de membres de délégations de partenaires pour la démocratie. Il n'est donc pas nécessaire de modifier le Règlement. Les commissions pourraient être invitées à revoir le mandat de leurs réseaux, alliances ou autres organes afin de veiller à ce que les membres de délégations de partenaires pour la démocratie figurent dans leur composition.

35. En ce qui concerne le paragraphe 8 de la Résolution 2492 (2023), il devrait être inclus *in extenso* dans l'article pertinent (article 64). Il convient de noter que cette nouvelle disposition n'accorde pas automatiquement les droits ci-joints à tous les partenaires pour la démocratie mais que, comme le stipule la résolution, «Les droits supplémentaires cités au paragraphe 8 ci-dessus peuvent être accordés par décision du Bureau ratifiée par l'Assemblée au début d'une nouvelle session (en janvier). La décision se fonde sur une proposition de la commission des questions politiques et de la démocratie. Les droits étendus sont accordés pour la durée de la session (un an) avec possibilité de prolongation en fonction des résultats obtenus».

6. Proposition de résolution «Appel à une modification des dispositions relatives aux quotas par sexe» (Doc. 15749)

36. Le 25 mai 2023, le Bureau a renvoyé à la commission du Règlement une proposition de résolution intitulée «Appel à une modification des dispositions relatives aux quotas par sexe» (Doc. 15749) pour qu'elle en tienne compte dans la préparation du présent rapport.

37. La proposition de résolution en question allègue que les modifications apportées au Règlement de l'Assemblée par la Résolution 2394 (2021) «Représentation des femmes et des hommes à l'Assemblée parlementaire», qui est entrée en vigueur en janvier 2023, sont discriminatoires et appelle à une révision des règles relatives à la représentation des sexes à l'Assemblée. La proposition de résolution affirme que «les parlements nationaux sont tenus de nommer (et de suspendre) les parlementaires en fonction de leur sexe» et demande «instamment à l'Assemblée de mettre fin à la discrimination à l'égard des femmes et des

hommes, de garantir le droit d'être sélectionné sur la base des réalisations professionnelles plutôt qu'en fonction de caractéristiques biologiques, et d'éviter de suspendre des délégués plus qualifiés, plus enthousiastes ou plus disponibles parce qu'ils n'ont pas le 'bon' sexe.»

38. Permettez-moi de rappeler que, comme l'indique la Résolution 2394 (2021), «Le partage des responsabilités dans la prise de décision politique et publique entre les femmes et les hommes est un élément inhérent à toute démocratie véritable et effective, une question d'équité et de justice, et répond aux aspirations nécessairement légitimes qui s'expriment dans nos sociétés depuis des décennies. L'autonomisation des femmes et le renforcement de leurs capacités sont essentiels pour parvenir à une participation effective et active de celles-ci dans les institutions représentatives et les organes décisionnels. Nos sociétés sont composées à parité d'hommes et de femmes. Conjuguer cette réalité avec la représentation politique et instaurer la parité parlementaire sont des objectifs légitimes; là où il existe une volonté politique et où l'impulsion est donnée au plus haut niveau institutionnel, la parité peut devenir la norme».

39. Dans leur proposition de résolution, les auteurs affirment que le droit de ne pas subir de discrimination devrait fonctionner dans les deux sens et protéger à la fois les hommes et les femmes. Le nouvel article 6.2.b prévoit que «Chaque délégation nationale doit inclure des femmes et des hommes parmi ses représentants. Aussi longtemps que les femmes sont sous-représentées à l'Assemblée, chaque délégation nationale doit comprendre un pourcentage de femmes au moins égal à celui que compte son parlement ou, si cela est plus favorable à la représentation des femmes, assurer une représentation des sexes comme suit (...)».

40. Nous devons nous féliciter du fait qu'en janvier 2023 et en janvier 2024, toutes les délégations nationales ont répondu aux exigences des nouvelles règles en termes de représentation des sexes. Les nouvelles règles ont déjà porté leurs fruits et la représentation des sexes s'est également améliorée dans la composition des commissions. Il n'y a aucune raison de revenir sur ces mesures.

7. Ajustements du mandat de certaines commissions

41. À la suite du Sommet de Reykjavík, le Comité des Ministres a décidé de modifier les structures intergouvernementales. Un nouveau comité intergouvernemental sur la démocratie a été créé (CDDEM).

42. Le mandat de ce nouveau comité intergouvernemental correspond à une partie substantielle du mandat de la commission des questions politiques et de la démocratie de l'Assemblée. Il serait donc plus approprié que cette commission envoie un représentant pour suivre ses travaux. La phrase suivante devrait être ajoutée dans les mandats des commissions là où elle fait défaut: «La commission représente l'Assemblée auprès des comités d'experts du Conseil de l'Europe et suit leurs travaux dans ses domaines de compétence». Par ailleurs, compte tenu de la mission du Centre Nord-Sud, il semblerait opportun que la commission des questions politiques et de la démocratie envoie également un représentant de l'Assemblée pour suivre ses travaux.

8. Groupes politiques – seuil pour la formation d'un groupe politique

43. L'article 19.2. précise qu'«Un groupe politique doit compter au moins 28 membres, d'au moins 8 délégations nationales. Aucun membre de l'Assemblée ne peut appartenir à plus d'un groupe politique.»

44. À la suite de l'expulsion de la Fédération de Russie, le nombre de membres de l'Assemblée a diminué (actuellement 612). Cependant, le seuil pour former un groupe politique est resté inchangé, à 28. 28 membres représentent actuellement 4,5 % des membres de l'Assemblée, alors que 28 membres représentaient 4,3 % des 648 membres de l'Assemblée avant l'expulsion de la Fédération de Russie. Un seuil de 26 membres représenterait 4,3 % des membres de l'Assemblée.

45. Il est intéressant de noter qu'au Parlement européen (705 membres), seuls 23 membres (3,2 %) sont nécessaires pour former un groupe politique. Quant au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (612 membres), 20 délégués (3,2 %) peuvent former un groupe politique.

46. Compte tenu de ces différents seuils et chiffres, et faisant suite à des discussions convergentes avec les représentants des groupes politiques, je propose de maintenir le seuil de 4,3 % de l'Assemblée, ce qui ramènerait le nombre de membres requis à 26.

47. Compte tenu de la nature même de notre Assemblée, et à la différence des parlements nationaux, sa composition fluctue régulièrement au gré des élections législatives dans les États membres du Conseil de l'Europe. Il convient d'en tenir compte et de ne pas faire disparaître immédiatement un groupe politique

lorsqu'il passe sous le seuil des 26 membres. Par ailleurs, en ce qui concerne le calcul de la dotation par groupe politique, les calculs concernant la dotation *per capita* par groupe politique sont basés sur le nombre de membres des groupes politiques au 30 juin, selon le système défini à l'article 19.7 du Règlement de l'Assemblée.

48. Le 30 juin devrait également être fixé comme date de référence pour vérifier que les conditions énoncées à l'article 19.2 pour l'existence d'un groupe politique sont remplies.

9. Diverses modifications rendues nécessaires par la pratique parlementaire

9.1. Article 35.7 sur les questions de procédure

49. L'article 35.7 doit être modifié car il prête à confusion avec l'article 36 et la limitation du temps de parole à 30 secondes pour les motions de procédure. Il devrait se lire comme suit «*Les interventions sur toute question de procédure sont limitées à 30 secondes*».

9.2. Article 25.2 (propositions de recommandation et de résolution) et article 56.2 (déclarations écrites)

50. En ce qui concerne le contenu des propositions de texte et des déclarations écrites soumises par les membres, les articles 25.2 et 56.2 devraient être complétés pour prévoir que les textes ou la déclaration doivent porter sur «des domaines relevant de la compétence du Conseil de l'Europe».

9.3. Prolongation de la validité des saisines

51. Afin d'assurer la cohérence entre la pratique parlementaire et le cadre réglementaire de l'Assemblée, le paragraphe 9 des Lignes directrices sur l'examen des propositions de résolutions et de recommandations[5] devrait être modifié en supprimant sa deuxième phrase comme suit:

«9. Les renvois sont valides pour la durée prévue dans le Règlement (article 26.4).»

52. En effet, la pratique montre que, pour diverses raisons légitimes, les commissions sont parfois obligées de demander au Bureau une prolongation de leur saisine. Une règle stricte contre de tels dépassements n'est pas réaliste.

9.4. Dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée

53. Les dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée devraient être adaptées à la pratique actuelle: Les paragraphes 2 et 3 de **ii. Liste des orateurs** devraient être fusionnés et modifiés comme suit:

«Dès la publication du projet d'ordre du jour de la partie de session et jusqu'à la date de clôture, les inscriptions des membres de l'Assemblée peuvent se faire en ligne via la plateforme Pace-apps ou, en cas de dysfonctionnement de l'application, par courrier électronique (Table.Office@coe.int) adressé au Service de la séance de l'Assemblée parlementaire par les secrétaires des délégations nationales ou les secrétaires des groupes politiques. Les noms ne peuvent être inscrits sur la liste des orateurs pour un débat d'urgence ou un débat d'actualité que si une demande spécifique est inscrite au projet d'ordre du jour.»

9.5. Bureaux des commissions

54. L'article 46.3 se lit comme suit: «Les membres de la commission qui l'ont été durant au moins un an peuvent être candidats aux fonctions de président ou de vice-président de la commission. Ils doivent appartenir au groupe politique auquel la présidence ou une vice-présidence a été attribuée sur la base d'un accord conclu entre les groupes politiques au sein du Comité présidentiel. Si un seul candidat est proposé à l'une de ces fonctions, il est déclaré élu sans procéder à un vote.».

55. Comme le prévoit l'article 46.3, les groupes politiques parviennent à un accord sur la répartition de la présidence des commissions, ainsi que sur l'attribution des postes des première, deuxième et troisième vice-présidences. Dans un esprit de dialogue constructif entre les groupes politiques, il semble souhaitable que

5. Approuvées par le Bureau le 23 mai 2019 et ratifiées par l'Assemblée le 24 juin 2019.

ceux-ci se mettent d'accord non seulement sur la répartition des présidences et vice-présidences des commissions, mais aussi sur les propositions globales concernant les candidat·es présenté·es pour ces postes. S'il s'avère impossible de parvenir à un accord par consensus, l'accord doit être obtenu entre les groupes politiques à la majorité qualifiée des deux tiers. En outre, un candidat unique présenté à un poste quelconque sera déclaré élu sans procéder à un vote, uniquement si cette candidature respecte l'accord conclu. L'article 46.3 devrait être modifié en conséquence.

9.6. Procédure en commissions: conditions de quorum

56. Le Règlement prévoit que certaines décisions prises en commission sont soumises à des conditions de quorum.

57. L'article 47.3 se lit comme suit: «Une commission peut valablement délibérer et statuer lorsque le tiers de ses membres est présent; cependant, si le sixième des membres composant la commission le demandent avant le vote sur l'ensemble d'un projet d'avis, de recommandation ou de résolution, ou sur l'élection ou la destitution du président ou des vice-présidents, ce vote ne peut avoir lieu que si la majorité des membres de la commission se trouve réunie».

58. Il est complété par l'article 47.4 qui prévoit que «Lorsque le quorum n'est pas atteint au moment de l'ouverture d'une réunion qui se tient à la date, à l'heure et dans le lieu notifiés à ses membres, le président peut clore la séance et en ouvrir aussitôt une autre au cours de laquelle la commission peut valablement délibérer et voter, quel que soit le nombre de membres présents. Lors d'une telle réunion, l'ordre du jour adressé à l'avance aux membres de la commission ne peut pas être modifié. Les dispositions concernant l'appel nominal qui figurent au paragraphe 2 ci-dessus ne s'appliquent pas pendant une telle réunion.»

59. Cela signifie qu'en principe, une commission peut prendre toute décision sans quorum, tant qu'elle ne modifie pas son ordre du jour.

60. Le Règlement ne prévoit une exigence de quorum que pour deux types de décisions au niveau des commissions, qui sont impératives et ne relèvent pas de l'article 47.4. Une proposition de recommandation ou de résolution est adoptée par une commission avec le quorum requis tel que défini à l'article 47.3 (article 25.2). Il en va de même pour l'adoption des déclarations par les commissions (article 2.4 des lignes directrices sur l'adoption de déclarations approuvées par le Bureau le 5 mars 2015). Ainsi, les présidents de commission sont censés vérifier le quorum avant le début du vote (voir Règlement sur le quorum) de l'adoption de ces textes par leurs commissions. Par ailleurs, la commission de suivi a défini une condition de quorum dans ses méthodes de travail internes concernant la sélection des pays à soumettre à un examen périodique.

61. Par souci de clarté, les décisions susmentionnées soumises au quorum requis devraient être énumérées dans l'article 47. L'article 47 devrait être modifié en conséquence et reformulé pour une meilleure compréhension de ses dispositions.

62. Compte tenu des difficultés rencontrées par les commissions pour satisfaire aux exigences de quorum lorsque des points nécessitant un quorum sont abordés à un stade ultérieur de leur ordre du jour, la commission du Règlement est arrivée à la conclusion suivante:

– pour les commissions comptant 81 ou 85 sièges, une proposition de recommandation ou de résolution est adoptée par une commission avec une condition spécifique: pas moins de 20 membres votant en faveur de la proposition. Cette disposition est conforme aux exigences réglementaires définies à l'article 25.2 (Dépôt de propositions de recommandations et de résolutions);

– pour les commissions comprenant moins de sièges (commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles et commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme), et comme 20 voix seraient de loin supérieures au quorum défini à l'article 47.3 (= 1/3 des membres de la commission), une proposition de recommandation ou de résolution est adoptée par la commission ayant le quorum requis tel que défini à l'article 47.3 ;

– en ce qui concerne l'adoption des déclarations par les commissions, un quorum plus strict devrait être maintenu. Les déclarations peuvent être très sensibles et doivent bénéficier du soutien politique nécessaire. La disposition actuelle stipule que les déclarations peuvent être adoptées par une commission ayant le quorum requis tel que défini à l'article 47.3 (article 25.2.). La commission du Règlement considère que cette disposition est raisonnable.

63. Les points de l'ordre du jour nécessitant un quorum spécifique doivent être considérés comme prioritaires par les commissions.

64. Il convient de rappeler que le quorum d'un tiers est calculé sur la base des sièges pourvus et sans tenir compte des membres de droit. Lors de la vérification du quorum, seuls comptent les membres et suppléant·es ayant droit de vote (les membres de droit présents dans la salle ne sont pas pris en compte).

9.7. Accès aux réunions des commissions – commission de suivi

65. Compte tenu des discussions au sein de la commission et à la suite d'une proposition unanime des présidents des groupes politiques, il est proposé de modifier l'article 48.8 pour permettre aux secrétaires des groupes politiques d'assister aux réunions de la commission de suivi.

9.8. Désignation des corapporteur·e·s par la commission de suivi

66. Nous avons été chargés, par une lettre de la présidente de la commission de suivi, d'examiner la question d'une éventuelle incompatibilité entre le fait d'être à la fois rapporteur·e sur le suivi et membre ou président·e d'un groupe d'amitié parlementaire avec le pays concerné.

67. Dans ce contexte, il convient de noter que les lignes directrices sur l'observation des élections par l'Assemblée prévoient que «Le/la président(e) [de la commission ad hoc chargée d'observer les élections] ne doit pas être un(e) ressortissant(e) des États limitrophes du pays où a lieu l'observation des élections, ni être membre de groupes d'amitié avec le pays en question au sein de son parlement national.»

68. Il existe un parallèle entre la fonction de corapporteur·e de la commission de suivi sur un pays donné et celle de président·e de la commission *ad hoc* pour l'observation des élections dans un pays donné.

69. Dans les deux cas, il est de la plus haute importance que les membres de l'Assemblée nommés à ces fonctions n'aient aucun conflit d'intérêts, ni aucun conflit d'intérêts perçu.

70. Même si une certaine connaissance du pays concerné est un atout, le fait d'être non seulement président·e d'un groupe d'amitié, mais aussi membre d'un groupe d'amitié peut objectivement être perçu comme un conflit d'intérêts.

71. Un membre qui souhaiterait néanmoins devenir corapporteur·e pourrait certainement se retirer du groupe d'amitié le temps de son mandat de rapporteur·e.

72. Le paragraphe 11.1 de la Résolution 1115 (1997) devrait être modifié en conséquence.

9.9. Débats selon la procédure d'urgence

73. La pratique récente montre que l'Assemblée est disposée et capable d'adapter sa pratique et d'étendre ses capacités pour être politiquement pertinente et réactive. Ainsi, le nombre de rapports débattus selon la procédure d'urgence a considérablement augmenté[6]. De tels débats contribuent considérablement à la pertinence et visibilité politiques de l'Assemblée. Cependant, on peut s'interroger sur la nécessité de produire de longs rapports dans le cadre de cette procédure. Son objectif initial est de permettre à l'Assemblée de prendre rapidement une position politique sur un événement en cours ou sur un sujet donné qui appelle une réaction urgente. La tendance montre néanmoins que les rapporteurs de l'Assemblée produisent des rapports d'une portée égale à ceux des rapports réguliers lorsqu'ils travaillent selon la procédure d'urgence. Il s'agit d'un changement de pratique qui ne devrait pas devenir la règle. Elle met à rude épreuve les capacités déjà limitées du secrétariat de l'Assemblée. En fin de compte, même les membres de l'Assemblée ne sont pas en mesure de lire attentivement tous les rapports préparés selon la procédure d'urgence car ils doivent être traités en commission et en séance plénière dans un délai court. Il est évident que l'absence de rapport explicatif ne permet pas d'exposer en détail les raisons de la position proposée pour l'Assemblée. Par conséquent, le préambule au projet de résolution/recommandation devrait être suffisamment détaillé pour fournir une explication suffisante de la position de l'Assemblée.

74. Une exception aux dispositions de l'article 50 devrait être prévue, précisant que les rapports débattus selon la procédure d'urgence contiennent normalement un ou plusieurs projets de textes (recommandation ou avis adressé au Comité des Ministres et/ou résolution) et que, contrairement aux rapports présentés selon la procédure normale, ils ne doivent pas contenir d'exposé des motifs. Par ailleurs, la longueur des projets de

6. Un débat d'urgence et deux débats d'actualité lors de la session d'avril 2023, deux débats d'urgence (dont un débat conjoint de deux rapports) et un débat d'actualité lors de la session de juin 2023, ainsi que trois débats d'urgence et deux débats d'actualité à la session d'octobre 2023.

résolution et des projets de recommandation devrait être limitée respectivement à 1 800 mots et à 1 050 mots (ne représentant pas plus de deux pages et demie pour un projet de résolution, et pas plus d'une page et demie pour un projet de recommandation).

10. Améliorer la participation des membres de l'Assemblée

75. Sur un sujet connexe à celui des conditions de quorum, l'un de nos objectifs constants devrait être d'assurer la meilleure participation possible des membres de l'Assemblée aux débats et au processus de prise de décisions de l'Assemblée. Nous devrions régulièrement envisager de prendre des mesures pour permettre aux membres de l'Assemblée de jouer un rôle plus actif dans ses travaux.

76. En tant que rapporteure, je tiens à souligner l'importance de cette question et je soutiendrai fermement les travaux en cours de la commission du Règlement à ce sujet. Dans le cadre de la préparation de son rapport intitulé «Accroître la participation active et la contribution des parlementaires aux travaux de l'Assemblée parlementaire et de ses commissions», la commission du Règlement devrait envisager des mesures incitatives visant à favoriser une plus grande participation des membres de l'Assemblée à ses travaux.

77. Enfin et surtout, un important travail éditorial devrait être entrepris pour rendre le Règlement plus facile à lire et en assurer la cohérence.