



Doc. 16293

05 novembre 2025

Accroître la participation active des membres aux travaux de l'Assemblée parlementaire

Rapport¹

Commission du Règlement, de l'éthique et des immunités

Rapporteure: Mme Petra BAYR, Autriche, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Sommaire	Page
A. Projet de résolution	2
B. Exposé des motifs par Mme Petra Bayr, rapporteure	6
1. Introduction	6
2. Processus de consultation	7
2.1. Principales données issues des réponses au questionnaire	7
2.2. Principaux résultats de la consultation des commissions	8
3. Participation active et motivation	9
4. Comment accroître la participation active et la motivation?	10
4.1. Veiller à ce que l'Assemblée défende les priorités du Conseil de l'Europe et se montre réactive face à l'évolution du contexte politique	10
4.2. Renforcer l'engagement des membres	11
4.3. Faciliter la participation	13
4.4. Amplifier l'impact et la visibilité	16
5. Conclusion	19

1. Renvoi en commission: Doc. 15518, Renvoi 4655 du 20 juin 2022.



A. Projet de résolution²

1. Depuis sa création, l'Assemblée parlementaire incarne une vision pionnière: placer les parlementaires au cœur d'une organisation multilatérale consacrée à la protection des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit. À une époque où le multilatéralisme et la démocratie sont mis à rude épreuve, l'engagement actif de ses membres est plus crucial que jamais pour préserver l'autorité de l'Assemblée et renforcer son rôle de gardienne des valeurs communes de l'Europe.

2. L'Assemblée reconnaît la valeur particulière du double mandat de ses membres, qui sont à la fois des législateurs nationaux et les membres d'un forum paneuropéen, ce qui leur permet d'enrichir les débats européens et de porter la voix du Conseil de l'Europe dans leur pays. Elle rappelle que ce double mandat est à la fois une force et un défi, et qu'il nécessite une organisation et un soutien sans faille de la part des groupes politiques et des parlements nationaux. La participation n'est pas une simple formalité procédurale, mais une responsabilité politique. Elle confère une légitimité aux décisions de l'Assemblée, reflète la volonté démocratique des citoyennes et citoyens européens et garantit que l'Assemblée reste réactive, efficace et représentative.

3. S'appuyant sur les réformes passées et les vastes consultations récentes, l'Assemblée considère que ses procédures et pratiques internes doivent évoluer vers un cadre qui donne le sens de la mission, favorise le sentiment d'appartenance, reconnaît les efforts, garantit un impact réel, promeut l'égalité et l'équité et crée les conditions d'une participation active et efficace, et qui permet ainsi à tous les membres de réaliser pleinement leur potentiel dans l'exercice de leur mandat à l'Assemblée. L'Assemblée réaffirme aussi l'importance de veiller à ce que ses activités restent accessibles et inclusives, tout en préservant des normes élevées en matière de délibération politique.

4. Par conséquent, s'agissant d'une réforme majeure et tournée vers l'avenir, l'Assemblée décide de renforcer la capacité institutionnelle et la pertinence de ses travaux en donnant à son Bureau la possibilité de créer des commissions spéciales. Cette mesure apportera de la souplesse et garantira que les défis prioritaires ou transversaux puissent bénéficier d'une attention particulière de la part des parlementaires. L'Assemblée décide donc d'insérer, après l'article 50 du Règlement, la disposition suivante:

«Article 51 - Commissions spéciales

1. Le Bureau de l'Assemblée peut créer, à tout moment, jusqu'à deux commissions spéciales, dotées chacune d'un mandat clair et limité dans le temps pour traiter des questions prioritaires ou transversales nécessitant un examen parlementaire approfondi.

2. Chaque commission spéciale est créée pour un mandat d'un an, renouvelable une fois par décision du Bureau.

3. Le mandat, la composition, la durée d'existence et les tâches spécifiques de chaque commission spéciale sont définis par le Bureau lors de sa création.

4. Les commissions spéciales soumettent leurs rapports et recommandations dans le délai fixé par le Bureau et cessent automatiquement d'exister lorsqu'elles ont rempli leur mandat, à l'expiration de la période d'un an ou à la fin de la période de renouvellement.

5. Le Bureau désigne les membres des commissions spéciales en tenant compte de l'équilibre politique et géographique et de l'équilibre entre les sexes.

6. Les commissions spéciales sont soumises aux règles générales applicables aux commissions générales, sauf indication contraire du Bureau.

7. La limitation du nombre de mandats prévue à l'article 44.6 ne s'applique pas aux membres des commissions spéciales.»

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 1^{er} octobre 2025.

5. Afin de donner plus de dynamisme à ses travaux et à ses débats, l'Assemblée décide:

5.1. d'instaurer un mécanisme de «carton bleu», qui permettra aux rapporteurs ou aux membres s'exprimant au nom d'un groupe politique de poser des questions directes et concises aux autres orateurs et oratrices lors des débats. En conséquence, l'Assemblée décide d'insérer, après l'article 37 du Règlement, le paragraphe suivant:

«Lors d'un débat, le Président peut donner la parole au(x) rapporteur(s) et aux membres s'exprimant au nom de leur groupe politique qui indiquent, en levant un carton bleu, leur intention de poser à un autre membre qui n'appartient pas au même groupe politique, en réponse à l'intervention de ce dernier, une question d'une durée maximale de trente secondes, en lien direct avec ladite intervention et le sujet du débat. Le membre à qui la question a été posée peut répondre pendant une durée identique. Le ou les rapporteurs peuvent utiliser deux cartons bleus au maximum par débat; les membres s'exprimant au nom de leur groupe politique peuvent utiliser un seul carton bleu par débat. Cette procédure ne s'applique pas aux échanges avec des orateurs invités.»;

5.2. tout en reconnaissant la contribution de ses réseaux à la promotion du dialogue et de la coopération sur des thèmes importants, d'inviter le Bureau à revoir régulièrement la liste des réseaux de l'Assemblée afin de s'assurer qu'ils restent axés sur les objectifs prioritaires, qu'ils disposent de ressources suffisantes et qu'ils puissent évoluer ou être progressivement supprimés une fois leurs tâches accomplies;

5.3. de soumettre les oratrices et orateurs invités à l'obligation de répondre aux questions des membres de l'Assemblée, pour garantir un échange authentique et fructueux dans le cadre du mandat du Conseil de l'Europe;

5.4. de développer les possibilités d'échanges véritables avec des représentant-es du Conseil de l'Europe et de ses organes, tels que la Cour européenne des droits de l'homme, le Commissaire aux droits de l'homme, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), les groupes d'experts et les comités directeurs au sein du Conseil de l'Europe ou de ses institutions, en fonction du sujet traité. Il s'agit de favoriser une coopération authentique et un dialogue constructif, plutôt que des interactions de nature purement formelle ou procédurale.

6. En ce qui concerne le renforcement de la participation d'un plus grand nombre de ses membres, l'Assemblée:

6.1. salue la pratique récente du Bureau qui consiste à réduire le temps de parole de trois à deux minutes pour les oratrices et orateurs inscrits, tout en proposant de maintenir un temps plus long pour les représentant-es des groupes politiques. Elle décide en outre, dans les dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée, concernant le temps de parole:

6.1.1. de remplacer le paragraphe 1 par le paragraphe suivant:

«Les orateurs inscrits dans un débat, y compris les rapporteurs pour la jeunesse, disposent d'un temps de parole de trois minutes, à moins que le Bureau ne décide, au début de la partie de session, au vu du grand nombre d'orateurs inscrits dans un débat particulier, de réduire le temps de parole à deux minutes dans ce débat. Les orateurs s'exprimant au nom des groupes politiques disposent d'un temps de parole de trois minutes.»;

6.1.2. d'ajouter, à la fin du paragraphe 4, la phrase suivante:

«ou de deux minutes si le temps de parole a été réduit à deux minutes pour les autres orateurs.»;

6.2. considère que l'un des moyens d'assurer le bon déroulement des débats et le traitement équitable de tous les membres serait de couper automatiquement le micro lorsqu'un orateur ou une oratrice a atteint la limite de temps impartie;

6.3. décide de reconnaître la participation assidue aux votes en prévoyant que les dix membres qui ont pris part au plus grand nombre de votes en séance remontent de sept places sur les listes des orateurs. Elle décide donc de remplacer, dans les dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée, concernant l'ordre des orateurs, au paragraphe 10, le mot «trois» par le mot «sept»;

6.4. décide de limiter le nombre de mandats de rapporteur exercés simultanément, par membre et par commission. Elle décide donc de remplacer, à l'article 50.1 du Règlement, la phrase *«Un membre de l'Assemblée qui est simultanément rapporteur pour cinq rapports ou avis en cours, au titre d'une ou plusieurs commissions, ne peut être désigné rapporteur.»* par le texte suivant:

«Aucun membre ne peut être chargé simultanément de plus de trois rapports en cours; ne sont comptabilisés ni les rapports élaborés par la commission de suivi, ni les rapports élaborés dans le cadre de la procédure d'urgence, ni les avis sur les rapports d'autres commissions, ni les rapports pour lesquels le président d'une commission est tenu d'exercer la fonction de rapporteur. Aucun membre ne peut exercer plus d'un mandat de rapporteur pour la jeunesse ou de rapporteur général à la fois. Aucune commission ne peut compter plus de quatre rapporteurs généraux en même temps.»;

6.5. charge la Secrétaire générale de l'Assemblée, sur la base de lignes directrices approuvées par le Bureau de l'Assemblée, de mettre en œuvre la [Résolution 2615](#) (2025) «Promouvoir la participation inclusive dans la vie parlementaire: égalité de genre, accessibilité et politiques inclusives», y compris le soutien à une participation en ligne, limitée et exceptionnelle aux travaux des commissions, pour les membres qui sont en cours de grossesse, qui ont la garde d'enfants de moins de trois ans, qui ont des problèmes de santé ou qui assurent un rôle d'aidant.

7. En ce qui concerne la transparence et l'optimisation de son fonctionnement, l'Assemblée décide:

7.1. que la version provisoire de la liste des orateurs sera publiée au moins 12 heures avant le débat, sauf si le débat est organisé selon la procédure d'urgence. Elle décide donc d'insérer, dans les dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée, concernant la liste des orateurs, au paragraphe 4, après la première phrase, la phrase suivante:

«La version provisoire de la liste des orateurs pour un débat qui n'est pas organisé selon la procédure d'urgence est publiée au moins douze heures avant l'ouverture de la séance au cours de laquelle ce débat doit avoir lieu.»;

7.2. d'examiner le rapport d'activité de la commission de suivi tous les deux ans, ce qui correspond à la durée habituelle du mandat du président ou de la présidente de la commission. Elle décide donc de modifier la [Résolution 1115](#) (1997), telle que modifiée, en remplaçant au paragraphe 15 les mots *«une fois par an»* par les mots *«une fois tous les deux ans»*;

7.3. que le président ou la présidente – ou, en son absence, un·e vice-président·e - de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme sera invité, lors du débat sur le rapport d'activité du Bureau de l'Assemblée, à faire une brève intervention orale pour présenter la recommandation de la commission sur la liste des candidat·es au poste de juge présentée par un État membre.

8. En ce qui concerne la visibilité, le soutien et la sensibilisation, l'Assemblée décide:

8.1. de continuer à développer et à mettre à jour l'outil pace-apps, en le transformant en une application mobile dédiée et en un portail pour les membres, qui donne des informations en temps réel sur les débats, les listes d'orateurs, les procédures, les votes et les ressources destinées aux membres;

8.2. de continuer à améliorer sa visibilité pour le public et la communication sur ses travaux, notamment en faisant mieux connaître les outils disponibles, en utilisant des titres de rapports concis et adaptés aux médias, en renforçant les relations avec la presse et les médias sociaux et en rendant la présentation plus claire sur le site internet du Conseil de l'Europe;

8.3. de développer les programmes d'intégration, de mentorat et de formation destinés aux nouveaux membres, notamment à l'aide de manuels (dont le manuel de l'Assemblée intitulé «Les parlements nationaux, garants des droits de l'homme en Europe»), de réunions d'information, d'outils numériques et d'initiatives de soutien par les pairs;

8.4. de faciliter l'organisation conjointe, par plusieurs commissions, de réunions et d'auditions, et les échanges de bonnes pratiques entre commissions, de manière à promouvoir le travail collaboratif et transversal, pour une plus grande cohérence et un impact accru;

8.5. de recueillir des données sur les liaisons vers Strasbourg et de les analyser, afin de plaider pour que la ville soit mieux desservie par les transports publics et soit plus facile d'accès pour les membres.

9. L'Assemblée invite les parlements nationaux à soutenir et à faciliter la participation des membres à ses travaux par les moyens suivants:
- 9.1. veiller à ce que les membres assistent régulièrement aux séances plénières et aux réunions des commissions et prendre les mesures nécessaires pour promouvoir une participation active;
 - 9.2. considérer le travail de l'Assemblée comme faisant partie intégrante du mandat parlementaire de leurs membres et leur apporter tout le soutien pratique et politique nécessaire;
 - 9.3. encourager les «accords d'appariement» («*pairing agreements*») et les coopérations similaires entre les groupes parlementaires appartenant à la majorité et à l'opposition, afin de faciliter la participation aux sessions et aux réunions des commissions;
 - 9.4. s'efforcer d'éviter que les sessions des parlements nationaux et les réunions d'autres organes parlementaires internationaux coïncident avec les sessions de l'Assemblée;
 - 9.5. encourager et développer la diffusion d'informations sur les activités de l'Assemblée par la télévision parlementaire et au moyen de réunions et de bulletins d'information et de débats en plénière dans les parlements nationaux;
 - 9.6. favoriser la coopération et l'échange d'informations entre les commissions des parlements nationaux et les commissions de l'Assemblée, notamment par le biais d'auditions conjointes et de programmes d'échange pour les fonctionnaires;
 - 9.7. permettre au personnel parlementaire de faire des visites d'étude et lui donner aussi d'autres possibilités d'améliorer ses connaissances sur l'Assemblée et sur le Conseil de l'Europe en général;
 - 9.8. vérifier l'assiduité des membres et, au besoin, prendre des mesures constructives pour rétablir une participation régulière.
10. L'Assemblée décide que les modifications du Règlement figurant dans la présente résolution entreront en vigueur à l'ouverture de la partie de session de janvier 2026.

B. Exposé des motifs par Mme Petra Bayr, rapporteure³

1. Introduction

1. Les membres de l'Assemblée parlementaire sont sa plus grande richesse. Fortement ancrés dans leurs circonscriptions, ils guident ses délibérations, orientent ses actions et garantissent la légitimité, la crédibilité et l'efficacité de son travail. À une époque où le multilatéralisme et la démocratie sont menacés, le rôle des membres de l'Assemblée devient encore plus crucial pour démontrer que les parlementaires ont leur place dans les affaires internationales, que la diplomatie parlementaire a un impact et que la voix des élu·es devrait aussi être entendue dans les organisations intergouvernementales.

2. Les membres de l'Assemblée ont la particularité d'avoir un double mandat, c'est-à-dire d'être des parlementaires à la fois au niveau national et au niveau européen. Ce double rôle est inestimable car il permet aux membres de jeter un pont entre les arènes politiques nationale et européenne, et d'enrichir ainsi les débats avec des perspectives ancrées dans leurs contextes nationaux, tout en défendant des valeurs européennes communes. Il crée une interface entre le Conseil de l'Europe et les 700 millions d'Européens vivant dans ses 46 États membres, avec la diversité de leurs origines, de leurs besoins, de leurs attentes et de leurs opinions politiques.

3. Le postulat fondamental de ce rapport est que l'Assemblée tire sa force de l'engagement total de ses membres investis d'un double mandat. Accroître la participation représente toutefois un défi à multiples facettes, qui dépend de toute une série de facteurs personnels et institutionnels.

4. L'Assemblée s'est déjà penchée à plusieurs reprises sur la question de la participation de ses membres. En 2007, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles avait mené des travaux approfondis, qui avaient abouti à l'adoption de la [Résolution 1583 \(2007\)](#) «Améliorer la participation des membres aux sessions plénières de l'Assemblée parlementaire et aux réunions des commissions». Le rapport correspondant examinait la participation aux sessions plénières et aux réunions des commissions et proposait des mesures visant à rendre les réunions plus intéressantes et plus vivantes, à réduire les conflits de calendrier et à garantir la collecte et l'analyse systématiques des statistiques de participation⁴.

5. La question de la participation a été examinée une nouvelle fois en 2011, par la commission ad hoc sur la réforme de l'Assemblée parlementaire, qui était chargée d'élaborer un rapport contenant des mesures destinées à rendre l'Assemblée plus pertinente politiquement, plus efficace et plus visible et à améliorer la participation des membres de l'Assemblée, tout en renforçant l'interaction entre l'Assemblée et les parlements nationaux⁵. Ces travaux ont abouti à la structure actuelle des commissions au sein de l'Assemblée et à des innovations dans les méthodes de travail qui sont toujours appliquées aujourd'hui⁶.

6. Par la suite, en 2018, la commission ad hoc sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire a porté à l'attention du Bureau un certain nombre de questions relatives au fonctionnement interne de l'Assemblée, notamment le nombre de parties de session par an et leur durée, ainsi que la participation des membres aux séances plénières et aux réunions des commissions⁷.

7. S'appuyant sur ces réflexions précédentes, le présent rapport aborde la question de la participation des membres aux travaux de l'Assemblée. Il tient compte des enseignements tirés des réformes précédentes et des expériences récentes, telles que les méthodes de travail à distance. Le rapport vise à proposer des mesures qui permettraient aux membres de l'Assemblée de participer plus largement à ses délibérations, tout en améliorant la pertinence, l'opportunité, le dynamisme et l'inclusivité de ces activités.

3. L'exposé des motifs est établi sous la responsabilité de la rapporteure.

4. [Doc. 11295](#).

5. [Doc. 12627](#).

6. [Résolution 1822 \(2011\) de l'Assemblée](#).

7. [AS/Bur/MR-PA\(2018\)06rev](#), «Mémorandum révisé préparé par le Président de la commission ad hoc sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire»; [AS/Bur/MR-PA\(2018\)8](#), «Rapport de la commission ad hoc sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire».

2. Processus de consultation

8. Afin que ce rapport réponde aux préoccupations et aux aspirations réelles des membres de l'Assemblée, la commission du Règlement, de l'éthique et des immunités (ci-après «commission du Règlement») a lancé un vaste processus de consultation. Un questionnaire a été distribué à tous les membres, qui ont été invités à répondre de manière détaillée à un large éventail de questions liées à la participation. Les questions portaient sur les expériences des membres en matière de participation aux séances plénières et aux réunions des commissions, sur les possibilités de prendre la parole, sur les motivations qui poussent à s'engager, sur les obstacles rencontrés et sur les suggestions d'amélioration. Le questionnaire sollicitait également des avis sur les innovations procédurales comme la participation à distance et les moyens de rendre les débats interactifs.

9. En outre, la commission du Règlement a consulté l'ensemble des commissions de l'Assemblée afin de recueillir des informations concrètes sur les difficultés de participation rencontrées dans le cadre de leurs travaux.

10. Enfin, le présent rapport prend en compte les informations utiles, notamment fondées sur des exemples nationaux, qui ont été recueillies lors d'une audition organisée par la commission avec un membre de la délégation grecque et une ancienne membre de la délégation du Royaume-Uni auprès de l'Assemblée.

2.1. Principales données issues des réponses au questionnaire

11. Quatre-vingt-sept membres de l'Assemblée ont répondu au questionnaire. Leurs réponses ont mis en évidence plusieurs obstacles à une participation active, notamment le manque de temps pour les travaux de l'Assemblée et la préparation des sessions. Certains membres ont fait remarquer que les questions traitées par l'Assemblée ne rejoignaient pas vraiment les préoccupations de leurs électeurs et électrices, ce qui diminuait leur engagement; parmi les autres difficultés mentionnées figuraient le manque de temps pour permettre aux orateurs et oratrices de s'exprimer, la priorité insuffisante accordée aux travaux de l'Assemblée par leurs parlements nationaux, et le chevauchement entre les sessions de l'Assemblée et celles des parlements nationaux. Quelques membres ont aussi fait remarquer qu'il était difficile de se rendre à Strasbourg. Autre problème évoqué: les conflits de calendrier, en particulier entre les réunions des commissions de l'Assemblée organisées pendant les parties de session.

12. Une grande majorité - 78 % - des personnes ayant répondu ont estimé que leur voix était entendue au sein de l'Assemblée. Tous les membres de l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE) et du Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE) et tous les membres n'appartenant à aucun groupe politique (NI) ayant répondu ont déclaré avoir le sentiment d'être entendus de manière satisfaisante. Le pourcentage de réponses négatives le plus élevé a été enregistré dans le groupe Conservateurs européens, Patriotes & Affiliés (CEPA), dont 43 % des membres ayant répondu ont indiqué ne pas se sentir écoutés. De manière générale, les membres de l'opposition se sentaient moins écoutés que ceux de la majorité au pouvoir: 35 % des membres de l'opposition ayant répondu ont exprimé ce sentiment, contre seulement 11 % des membres de la majorité.

13. Voici quelques autres constats issus du questionnaire:

- Un désir fort d'avoir un objectif plus clair et un impact visible: Nombre de personnes ayant répondu ont souligné que le sentiment que leur travail contribue de manière significative aux valeurs du Conseil de l'Europe est une motivation essentielle de leur participation. Certains membres ont fait part de leur frustration lorsque les contributions semblaient avoir une visibilité ou un effet pratique limités.
- La reconnaissance et l'encouragement sont importants: Les réponses ont mis en évidence que la reconnaissance pouvait soutenir la motivation des membres. L'amélioration de la visibilité des travaux de l'Assemblée reste une priorité, car de nombreux membres estiment que leurs efforts ne sont pas suffisamment reconnus par les électeurs et électrices et par les parlements nationaux. Ce sentiment de manque de reconnaissance a un impact sur leur capacité à justifier une plus grande participation. Parmi les suggestions d'amélioration figuraient la reconnaissance publique de la participation active, la transparence des contributions et des votes, ainsi que des incitations comme la priorité dans les listes d'orateurs.
- Défis pour les petites délégations: Les membres des petites délégations ont souvent fait état de difficultés à couvrir l'ensemble des travaux des commissions, en raison de leur nombre limité. Cela crée une pression et peut réduire la qualité ou l'ampleur de leur participation. Ils ont recommandé une répartition plus équitable des rôles et un soutien accru aux membres qui cumulent plusieurs tâches.

- Nécessité d'une gestion transparente et opportune des listes d'orateurs: Le sentiment que les règles régissant l'établissement des listes d'orateurs manquent de transparence et la publication tardive ont été identifiés comme des éléments dissuasifs qui nuisent à une préparation efficace des débats et à la coordination des délégations.
- La participation à distance, un aménagement essentiel: L'importance des réunions en présentiel pour le dialogue parlementaire international a constamment été mise en avant. Les problèmes de santé, les responsabilités familiales et les contraintes de déplacement ont toutefois été mentionnés à plusieurs reprises parmi les facteurs limitant la participation physique aux réunions des commissions. L'idée de permettre la participation à distance dans des circonstances spécifiques et justifiées, telles qu'un congé parental ou de graves problèmes de santé, recueille un soutien croissant. Cette approche est en phase avec les dispositions de la [Résolution 2615\(2025\)](#) «Promouvoir la participation inclusive dans la vie parlementaire: égalité de genre, accessibilité et politiques inclusives», qui préconise de faciliter la participation en ligne aux réunions des commissions pour les membres qui ne peuvent pas y assister en personne en raison de leurs responsabilités familiales. Le fait d'autoriser la participation à distance dans des conditions bien définies est considéré comme une étape importante vers l'inclusivité.
- Communication et services de soutien: Plusieurs des personnes ayant répondu ont demandé une meilleure communication préalable sur le calendrier des réunions, les listes d'orateurs et les délais. Des appels à améliorer la couverture médiatique et la communication stratégique ont de nouveau été lancés. D'après les réponses, le service d'assistance pace-apps est largement apprécié, mais sa visibilité et sa capacité devraient être améliorées. Il a aussi été suggéré que des formations, des ressources documentaires, des séminaires de présentation et des programmes de mentorat seraient bénéfiques aux nouveaux membres et renforceraient leur participation active.

14. Les membres ont exprimé des points de vue différents sur la question de l'appartenance à des commissions: certains préfèrent se concentrer sur une seule commission, tandis que d'autres sont favorables à la participation à plusieurs commissions. Afin d'encourager la participation, il a été proposé d'offrir des positions prioritaires sur les listes des orateurs aux membres actifs dans les réunions des commissions, d'améliorer les mécanismes de suivi des résolutions de l'Assemblée et de clarifier les orientations au niveau national. Des membres se sont déclarés frustrés par les contraintes de temps qui limitent les possibilités de s'exprimer.

2.2. Principaux résultats de la consultation des commissions

15. Le 18 décembre 2024, la présidente de la commission du Règlement a entamé une consultation des président·es des autres commissions pour étudier les mesures qui permettraient d'encourager une plus grande participation des parlementaires aux travaux de l'Assemblée. Des réponses ont été reçues de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, et de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, qui ont toutes donné des éclairages intéressants.

16. Les commissions ont formulé des recommandations sur le format et la structure des réunions; la majorité des commissions ont déclaré privilégier les réunions en présentiel et réserver les formats hybrides aux cas exceptionnels. Elles ont également suggéré de rendre les réunions plus intéressantes en leur donnant des formes plus collaboratives, tels que des ateliers ciblés, ainsi qu'en favorisant une coopération accrue entre les commissions et les réseaux. La fréquence des réunions a été jugée globalement satisfaisante, mais des inquiétudes ont été exprimées quant aux conflits de calendrier pendant les parties de session; la question de savoir si la structure des commissions actuelles au sein de l'Assemblée permet de traiter les sujets urgents de manière adéquate a aussi été soulevée.

17. En outre, les commissions ont souligné la nécessité d'augmenter la visibilité de l'Assemblée au niveau national, en présentant plus régulièrement des comptes rendus oraux dans les parlements nationaux et en diffusant plus largement les décisions de l'Assemblée sur les médias sociaux. L'utilité d'outils numériques comme pace-apps a été reconnue, même si des difficultés d'utilisation ont été évoquées. Pour stimuler la participation, il a été proposé d'organiser davantage de visites dans les pays et de renforcer la coordination par l'intermédiaire des réseaux et alliances parlementaires.

18. Les résultats de la consultation ont enrichi les propositions formulées dans le présent rapport, qui reflètent à la fois les préoccupations concrètes des membres et les facteurs de motivation qu'ils ont évoqués.

3. Participation active et motivation

19. L'objectif fondamental de ce rapport est d'accroître à la fois le nombre de membres qui participent aux travaux de l'Assemblée, et l'étendue et la qualité de leur engagement. L'engagement englobe la présence, les possibilités de prendre la parole, les contributions aux travaux des commissions et aux débats, ainsi que le rôle dans l'élaboration des politiques du Conseil de l'Europe.

20. Pour accroître la participation active et significative aux travaux d'une assemblée parlementaire, il ne suffit pas d'imposer des obligations procédurales; il faut aussi développer des facteurs de motivation interne: le sens de la mission, le sentiment d'appartenance, la reconnaissance et l'impact. Si elles veulent renforcer véritablement la participation, les institutions parlementaires doivent favoriser ces quatre aspects en créant un environnement dans lequel les membres ont non seulement le sentiment que leur travail est important, mais aussi qu'il leur appartient, qu'il est valorisé et qu'il fait la différence.

21. Les efforts visant à faire augmenter la participation devraient s'appuyer sur quatre facteurs de motivation clés:

- **Le sens de la mission:** *il est essentiel que les membres comprennent – et s'approprient – le rôle essentiel de l'Assemblée en tant que «moteur» du Conseil de l'Europe, où les idées sont générées, où la dynamique est créée et où les valeurs de l'Organisation sont promues par le biais d'un dialogue interparlementaire permanent.* Les membres sont plus enclins à participer aux activités de l'Assemblée lorsqu'ils ont l'impression que leurs motivations et leurs valeurs sont alignées sur celles de l'Assemblée. Un fort sentiment d'utilité peut venir de la conviction des membres de contribuer, par leurs travaux, à un objectif important et de ne pas accomplir un devoir mais de participer à une «mission». Ce sens de la mission peut favoriser le sentiment d'appartenance institutionnelle, à l'Assemblée et au Conseil de l'Europe, ainsi qu'à la «famille européenne» au sens large, encourageant ainsi la collaboration. Il s'agit de dépasser les simples logiques partisans et de rappeler aux membres que leur travail a une valeur pratique pour de nombreuses personnes, au-delà des intérêts à court terme. Cela favorise l'engagement à long terme et amène les membres à se sentir impliqués même après avoir quitté l'Assemblée.
- **Le sentiment d'appartenance:** *les membres doivent avoir le sentiment que leur influence sur le programme et les résultats de l'Assemblée est réelle et appréciée, ce qui favorise l'investissement et l'initiative.* Lorsque les membres ont le sentiment d'être la force motrice de l'Assemblée, ils ont tendance à contribuer plus activement aux travaux et à être plus critiques et proactifs. Cela accroît leur sens des responsabilités et les rend plus conscients de l'obligation de rendre des comptes, d'où une assiduité et un engagement plus constants. L'Assemblée doit trouver davantage de moyens d'encourager tous les membres à devenir des participants proactifs qui peuvent influencer ses travaux. C'est déjà le cas pour de nombreux membres, mais cela devrait être la norme. En outre, le sentiment d'appartenance encourage les membres à proposer de nouvelles idées et des innovations. Ils s'investissent dans l'avenir de l'Assemblée plutôt que d'être des participants temporaires, ce qui rend l'Assemblée, d'une part, plus durable et, d'autre part, plus réactive aux besoins et aux propositions de ses membres. De plus, les membres sont plus enclins à défendre et à promouvoir l'Assemblée et les valeurs du Conseil de l'Europe lorsqu'ils ont le sentiment d'en faire partie et lorsqu'ils sont fiers de leur contribution, de leur impact et de l'empreinte qu'ils laisseront.
- **La reconnaissance:** *les membres actifs doivent bénéficier d'une visibilité et d'une reconnaissance officielle qui renforcent leur motivation et récompensent leurs contributions.* L'Assemblée devrait faire davantage pour reconnaître le travail et les contributions de ses membres. Cela favoriserait un engagement durable et inciterait les membres à rester actifs et impliqués. Reconnaître le travail des membres peut conduire à un engagement accru, mettre en lumière des modèles positifs et fixer des normes pour les nouveaux membres de l'Assemblée. La reconnaissance effective de leurs mérites au sein de l'Assemblée peut aussi donner aux membres des opportunités futures et devenir un puissant facteur de motivation.
- **L'impact:** *la participation des membres doit produire des résultats tangibles tant au sein de l'Assemblée qu'au niveau national, et positionner ainsi les membres de l'Assemblée comme des ambassadeurs influents du Conseil de l'Europe.* Si les membres peuvent visualiser le résultat de leurs efforts et se rendre compte que leur travail a conduit à un changement réel (par exemple, qu'il a contribué à l'élaboration de lois nationales, influencé les politiques, amélioré la vie des électeurs et des électrices et permis de promouvoir et de protéger les droits humains, la démocratie et l'État de droit en Europe et dans le monde), ils sont plus susceptibles de rester engagés. La motivation des membres peut être considérablement renforcée s'ils constatent que leur contribution aux travaux de l'Assemblée (propositions de résolution, rapports, prises de parole et amendements, par exemple) a des

répercussions sur les débats dans leurs parlements nationaux. Travailler au sein d'une assemblée parlementaire paneuropéenne dont les membres sont issus d'une grande diversité de pays, de cultures, de langues et de religions et coopèrent en vue d'un objectif commun, peut renforcer, chez ces personnes, la conscience d'être au service de la population et le sentiment d'appartenance à une organisation qui transcende les frontières des partis, des périodes électorales et des pays.

22. Ces quatre éléments ne sont pas isolés les uns des autres mais sont interdépendants. Le sens de la mission risque de rester abstrait sans résultats concrets, et le sentiment d'appartenance peut favoriser l'engagement, mais il doit être reconnu pour être durable. Ces quatre dimensions – l'utilité, l'appartenance, la reconnaissance et l'impact – doivent être équilibrées et se renforcer mutuellement pour un engagement durable.

4. Comment accroître la participation active et la motivation?

23. Pour atteindre ces objectifs, le rapport propose une série de mesures concrètes, qui s'articulent autour de quatre grands axes:

- veiller à ce que l'Assemblée défende les priorités du Conseil de l'Europe et se montre réactive face à l'évolution du contexte politique;
- renforcer l'engagement des membres;
- faciliter la participation;
- amplifier l'impact et la visibilité.

4.1. Veiller à ce que l'Assemblée défende les priorités du Conseil de l'Europe et se montre réactive face à l'évolution du contexte politique

24. Pour rester efficace et pertinente, l'Assemblée doit non seulement maintenir ses fonctions essentielles, mais aussi adapter ses méthodes de travail à l'évolution des réalités politiques et aux nouvelles priorités du Conseil de l'Europe. Cela suppose de trouver un équilibre raisonnable entre l'innovation et la préservation des procédures établies, en veillant à ce que les nouvelles initiatives renforcent – et ne diluent pas – les rôles de délibération et de contrôle de l'Assemblée. Les mesures suivantes visent à améliorer la réactivité, à favoriser l'engagement et à aligner plus étroitement les travaux parlementaires sur les objectifs stratégiques de l'Organisation.

4.1.1. Renforcer la collaboration par le biais des réseaux afin d'améliorer l'engagement des membres et le travail des commissions

25. L'une des principales innovations des 10 dernières années au sein de l'Assemblée a été l'émergence des réseaux, qui offrent une plate-forme précieuse pour favoriser les connexions entre les membres et qui permettent une collaboration et un dialogue plus dynamiques sur des thèmes ou dans des domaines d'intérêt spécifiques. Leur nombre a augmenté au fil des ans et l'Assemblée compte actuellement six réseaux, sur des sujets suivants: la situation des enfants d'Ukraine, l'environnement, le droit des femmes de vivre sans violence, la lutte contre la haine, les élections libres et équitables, et les droits des personnes LGBTI⁸. Les réseaux se caractérisent par leur composition ouverte à toutes les commissions, qui leur permet d'attirer potentiellement une grande diversité de membres.

26. Certes, les réseaux ont réussi à apporter du dynamisme et à encourager un plus large éventail de contributions, mais il convient d'adopter une approche équilibrée pour s'assurer que les membres continuent à investir du temps et des efforts dans le travail en commission, qui est au cœur de la fonction délibérative de l'Assemblée.

27. D'autres ajustements peuvent être nécessaires pour garantir que les réseaux sont conçus et gérés – et démantelés le moment venu – de manière à compléter les travaux des commissions, et non à détourner l'attention de ces travaux; il s'agit de veiller à ce que les réseaux servent de catalyseur pour une participation plus approfondie sur un nombre restreint de sujets prioritaires. Cette approche équilibrée renforcerait en définitive l'engagement des membres et la qualité du travail de l'Assemblée, en faisant en sorte que les efforts soient concentrés au lieu d'être dispersés.

8. [Les réseaux parlementaires de l'APCE.](#)

4.1.2. Commissions spéciales

28. Pour renforcer la capacité de l'Assemblée à examiner en profondeur des questions spécifiques (en particulier celles qui correspondent aux priorités définies par le Comité des Ministres), le Bureau pourrait envisager de créer des commissions spéciales, sous réserve de ratification par l'Assemblée ou la Commission permanente. Ces commissions exerceraient leurs activités dans le cadre d'un mandat clair et limité dans le temps (un an, renouvelable une fois), produiraient un document unique et de qualité (généralement un rapport) et seraient limitées en nombre (pas plus de deux en activité simultanément). Lorsqu'il sera décidé de créer une telle commission spéciale, le Bureau déterminera sa taille et sa composition exactes, y compris si les membres seront désignés par les délégations nationales ou par les groupes politiques.

29. Les commissions spéciales permettraient une analyse fine de questions d'importance transversale (comme l'intelligence artificielle ou le Nouveau Pacte Démocratique), tout en favorisant les approches interdisciplinaires, en encourageant la recherche ciblée et en améliorant la qualité des résolutions et des recommandations.

30. L'Assemblée pourrait ainsi traiter efficacement des questions émergentes ou complexes, sans surcharger les structures existantes ni créer de nouveaux organes permanents.

4.1.3. Participation effective de personnalités de haut niveau invitées à s'adresser à l'Assemblée

31. Bien que la présence d'oratrices et d'orateurs invités fasse gagner en visibilité et en prestige, leur contribution au travail de fond de l'Assemblée peut parfois sembler limitée. Cela pose la question de savoir comment l'Assemblée pourrait tirer pleinement parti de ces occasions, aussi bien sur le plan de la visibilité que des possibilités de dialogue constructif, tant pour les membres que pour l'Organisation et les personnalités invitées.

32. Les personnalités invitées à prendre la parole devant l'Assemblée devraient, quel que soit leur statut, répondre aux questions des membres de l'Assemblée. Cette exigence devrait permettre de faire en sorte que leur présence s'inscrive dans le cadre d'échanges féconds. C'est important en raison de la nature et de la fonction de l'Assemblée, qui est l'organe délibérant du Conseil de l'Europe et un forum de discussion et de débat.

4.1.4. Avoir une vision globale de l'ensemble de l'Organisation afin de créer des synergies

33. Il est essentiel de conserver une vision globale de l'Organisation dans son ensemble afin d'identifier et de renforcer les synergies possibles. Cela inclut les possibilités d'échanges constructifs avec les représentants du Conseil de l'Europe et de ses organes, tels que la Cour, le Commissaire aux droits de l'homme, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), les groupes d'experts et les comités directeurs au sein de l'Organisation ou de ses institutions, en fonction du sujet traité. L'objectif devrait être une coopération authentique et un dialogue constructif, plutôt que des interactions purement formelles ou procédurales.

4.2. Renforcer l'engagement des membres

4.2.1. Instaurer le «carton bleu»

34. L'Assemblée expérimentera un mécanisme de «carton bleu» inspiré de celui du Parlement européen, qui permettra aux personnes s'exprimant au nom des groupes politiques ou exerçant la fonction de rapporteur de poser des questions directes aux orateurs d'autres groupes politiques. Cela permettra d'accroître les interactions et de favoriser des interventions structurées et opportunes. Un temps supplémentaire (trente secondes) sera accordé pour les réponses. La procédure sera testée et pourra être adaptée ou interrompue en cas d'inefficacité. Le Règlement sera modifié par l'insertion, après l'article 37, d'un paragraphe qui servira de fondement juridique à cette mesure.

35. Afin d'améliorer l'interactivité des débats parlementaires et de rendre les échanges plus vivants, l'on pourrait introduire un système de «carton bleu», inspiré du mécanisme prévu à l'article 178(10) du Règlement intérieur du Parlement européen. L'article 37 de la version actuelle du Règlement de l'Assemblée prévoit qu'un membre peut interrompre un orateur, avec l'autorisation du Président, pour poser une question à l'orateur ou pour un rappel au Règlement, mais cette possibilité est rarement utilisée et sert principalement de moyen procédural de faire des rappels au Règlement. En revanche, le système du «carton bleu» offre un cadre plus structuré, conçu pour renforcer l'interactivité – et donc la qualité – des débats.

36. Ce mécanisme devrait être adapté au contexte spécifique de notre Assemblée et, dans un premier temps, être réservé aux personnes représentant des groupes politiques ou exerçant la fonction de rapporteur. Chacune de ces personnes serait autorisée à utiliser deux cartons bleus au maximum par débat, et cette règle s'appliquerait aussi lors des débats d'actualité et des débats tenus selon la procédure d'urgence.

37. Il importe que le système du «carton bleu» soit utilisé uniquement dans les débats où le Président le juge approprié. Notamment, ce système ne s'appliquerait pas aux échanges avec des orateurs invités. Cette mesure vise d'abord à encourager les échanges entre orateurs et à permettre des interventions opportunes et bien structurées qui rendent le débat plus dynamique et délibératif.

38. Les discussions au niveau des commissions ont montré que les membres accueilleraient favorablement l'idée de «cartons bleus» ou de mécanismes similaires pour augmenter l'interactivité lors des débats. Nombre de personnes ont estimé que de tels mécanismes rendraient les séances plus vivantes et favoriseraient des échanges plus dynamiques. Néanmoins, l'utilisation des «cartons bleus» devrait être introduite à titre d'essai au cours d'une partie de session spécifique, et il faudrait pouvoir interrompre la pratique s'il s'avère qu'elle perturbe le débat ou qu'elle n'est pas utilisée.

39. Pour mettre en œuvre cette proposition, il conviendrait d'insérer dans le Règlement de l'Assemblée, après l'article 37, un nouvel article. L'article proposé se lirait comme suit: «Lors d'un débat, le Président peut donner la parole au(x) rapporteur(s) et aux membres s'exprimant au nom de leur groupe politique qui indiquent, en levant un carton bleu, leur intention de poser à un autre membre qui n'appartient pas au même groupe politique, en réponse à l'intervention de ce dernier, une question d'une durée maximale de trente secondes, en lien direct avec ladite intervention et le sujet du débat. Le membre à qui la question a été posée peut répondre pendant une durée identique. Le ou les rapporteurs peuvent utiliser deux cartons bleus au maximum par débat; les membres s'exprimant au nom de leur groupe politique peuvent utiliser un carton bleu par débat.»

4.2.2. Augmenter les possibilités de s'exprimer

40. Pour permettre à un plus grand nombre de membres de participer aux débats auxquels de nombreux oratrices et orateurs sont inscrits, le Bureau peut réduire le temps de parole individuel de trois à deux minutes au début d'une partie de session, en l'annonçant aux oratrices et aux orateurs assez tôt pour qu'ils puissent s'y préparer, tandis que les représentant·es des groupes politiques continueraient à disposer de trois minutes; il est aussi recommandé de faire respecter strictement ces temps de parole, éventuellement en coupant les micros, dans un souci d'ordre et d'équité. Lorsque le temps de parole est réduit pour les autres oratrices et orateurs, celui dont disposent pour la réplique les président·es des commissions saisies pour le fond devrait aussi être réduit, dans les mêmes proportions.

41. Dans leurs contributions aux travaux de préparation du présent rapport, les membres de l'Assemblée ont souvent mentionné l'importance de pouvoir s'exprimer lors d'un débat et la nécessité d'éviter, dans la mesure du possible, de clore le débat avant que tous les orateurs inscrits aient pu prendre la parole. L'une des solutions adoptées ces dernières années a été de réduire le temps de parole à deux minutes au lieu de trois. Cependant, après des discussions approfondies au sein de la commission, il est proposé de s'en tenir à la règle en vigueur qui fixe à trois minutes le temps de parole par oratrice/orateur. En cas de nombre particulièrement élevé d'orateurs inscrits, le Bureau de l'Assemblée continuera à recourir à la pratique, déjà mise en place ces dernières années, qui consiste à réduire le temps de parole à deux minutes, sur une base ad hoc, afin de permettre à un plus grand nombre de membres de prendre la parole dans les débats concernés. Il est proposé que les personnes s'exprimant au nom de groupes politiques continuent à disposer d'un temps de parole de trois minutes. Cette décision sera prise par le Bureau au début de la partie de session, de sorte que les membres soient informés assez tôt pour pouvoir adapter leurs interventions au temps imparti.

42. Je propose donc au Bureau de réduire le temps de parole à deux minutes uniquement pour les débats auxquels beaucoup d'orateurs sont inscrits, afin de maintenir un rythme raisonnable et de permettre à un plus grand nombre de parlementaires d'exprimer leur point de vue. Il s'est avéré que cette approche, déjà appliquée avec succès dans de telles circonstances lors de récentes parties de session, rendait les discussions plus fluides et plus inclusives.

43. En conséquence, dans les dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée, concernant le «Temps de parole», le paragraphe 1 devrait être libellé ainsi: «Les orateurs inscrits dans un débat, y compris les rapporteurs pour la jeunesse, disposent d'un temps de parole de trois minutes, à moins

que le Bureau ne décide au début de la partie de session que, vu le grand nombre d'orateurs inscrits, le temps de parole pour ce débat particulier sera réduit à deux minutes. Les orateurs s'exprimant au nom des groupes politiques disposent d'un temps de parole de trois minutes.»

44. Il convient de noter que les oratrices et les orateurs sont également censés terminer leur allocution dans le temps imparti, ce qui n'est pas toujours le cas. Il a été noté dans les discussions que les membres qui dépassent souvent les trois minutes imparties privent en fait d'autres collègues de la possibilité de s'exprimer, en particulier lorsque la liste des orateurs doit être interrompue. Lors des discussions au sein de la commission du Règlement, il a été suggéré que le Président ou le Vice-Président qui préside la séance intervienne pour faire respecter les temps de parole, ce qui assurerait le bon déroulement des débats et garantirait des possibilités de s'exprimer équitables pour tous les membres. L'un des moyens proposés serait de couper automatiquement le micro lorsqu'un orateur a atteint la limite de temps impartie.

45. Les président·es des commissions saisies pour le fond pourraient aussi disposer de deux minutes au lieu de trois pour la réplique, lorsque le temps de parole a été réduit à deux minutes pour les autres orateurs. Par conséquent, dans les dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée, concernant le «Temps de parole», à la fin du paragraphe 4, je propose d'ajouter «Ils disposent de deux minutes si le temps de parole a été réduit à deux minutes pour les autres orateurs.»

46. Si un membre demande la parole pour la toute première fois, il ou elle devrait être placé·e sur la liste des orateurs de manière à pouvoir prendre la parole.

4.2.3. Récompenser la participation aux votes

47. Pour encourager une participation active régulière aux débats en plénière, il est proposé que les 10 membres qui, au cours de la partie de session précédente, ont pris part au plus grand nombre de votes soient placés sept rangs plus haut sur les listes des orateurs sur lesquelles ils sont inscrits (contre trois rangs actuellement). Il faudrait modifier en conséquence les dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée, le paragraphe 10 sur l'ordre des orateurs.

4.2.4. Répartition des mandats de rapporteur

48. Il ressort des réponses au questionnaire que 51 % des membres ayant répondu n'ont jamais occupé de «fonction spéciale» de rapporteur·e, de (vice-)président·e, de membre d'une mission d'observation des élections ou encore de rapporteur·e général·e. À l'inverse, une minorité (3 %) ont exercé l'une de ces «fonctions spéciales» plus de 15 fois. Cela laisse penser que l'on peut faire davantage pour encourager un engagement plus actif d'un plus grand nombre de membres de l'Assemblée.

49. L'un des moyens de mieux répartir les rôles et fonctions au sein de l'Assemblée devrait être de limiter à trois le nombre de rapports ordinaires dont un membre peut être chargé simultanément. Ne seraient pas comptabilisés les rapports élaborés au sein de la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), dans le cadre de la procédure d'urgence, les avis aux rapports présentés par d'autres commissions, et les rapports pour lesquels le président ou la présidente doit nécessairement faire fonction de rapporteur·e, comme c'est le cas pour certains rapports de la commission de suivi et de la commission du Règlement.

50. Pour des raisons similaires, il faudrait aussi limiter le nombre de mandats pour les fonctions de rapporteur·e pour la jeunesse et de rapporteur·e général·e. Je propose qu'aucun membre ne puisse exercer plus d'une fonction de rapporteur·e pour la jeunesse ou de rapporteur·e général·e à la fois.

51. En outre, je propose qu'aucune commission ne puisse compter plus de quatre rapporteurs généraux en même temps. Cette limite permettra aux commissions d'allouer le temps, les ressources et l'attention nécessaires à chaque fonction de rapporteur·e général·e et de garantir ainsi un travail de qualité constante.

4.3. Faciliter la participation

4.3.1. Aider les nouveaux membres à s'intégrer

52. Ces dernières années, l'accélération du rythme de travail de l'Assemblée a considérablement renforcé sa capacité à traiter sans délai les questions émergentes et urgentes. Cela s'est avéré très utile en période de changement politique rapide. Toutefois, l'intensité et la rapidité de ce mode de fonctionnement risquent de poser des problèmes aux nouveaux membres, qui peuvent avoir besoin de plus de temps pour se familiariser avec l'Assemblée et ses procédures avant de pouvoir y contribuer pleinement et en toute confiance. Pour

surmonter ces problèmes, l'on pourrait assurer une formation plus continue des nouveaux membres et organiser des séminaires de présentation, des programmes de mentorat et des séances d'information régulières, en s'appuyant sur les pratiques existantes; il s'agirait d'expliquer les procédures et de donner des renseignements pratiques sur les travaux de l'Assemblée.

4.3.2. Participation à distance aux travaux des commissions

53. Une participation diversifiée - notamment des femmes enceintes ou parents de très jeunes enfants et des personnes ayant des problèmes de santé ou assurant un rôle d'aidant - renforce l'inclusivité de l'Assemblée et son processus décisionnel. La [Résolution 2615 \(2025\) de l'Assemblée](#) «Promouvoir la participation inclusive dans la vie parlementaire: égalité de genre, accessibilité et politiques inclusives» préconise de permettre une participation en ligne, limitée et exceptionnelle, pour tenir compte de ces circonstances, avec des garanties visant à maintenir la qualité du travail en commission. Il est proposé d'expérimenter et d'évaluer des possibilités de participation à distance conformes à la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité de genre.

54. Il est essentiel de garantir une diversité de voix pour rendre les travaux des commissions et de l'Assemblée aussi solides et inclusifs que possible.

55. La participation des femmes à l'ensemble des activités de l'Assemblée (tables rondes, auditions, débats, consultations d'expert·es, etc.) est une condition indispensable à l'inclusivité et à un processus décisionnel représentatif. L'Assemblée devrait veiller en particulier à éviter les tables rondes exclusivement masculines et devrait inviter systématiquement des expertes aux auditions et événements. Cette pratique est conforme à la [Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité de genre](#), qui souligne l'importance de garantir l'égalité d'accès aux espaces de décision politique.

56. Il convient de rappeler que le paragraphe 14 de la [Résolution 2615 \(2025\)](#) se lit ainsi: «L'Assemblée invite la commission du Règlement, de l'éthique et des immunités et le Bureau de l'Assemblée à envisager de prendre les mesures nécessaires pour permettre la participation en ligne aux réunions des commissions des membres qui ne sont pas en mesure d'y assister en personne en raison de responsabilités en matière de soins, y compris la garde d'enfants de moins de trois ans.»

57. Dans leurs réponses au questionnaire, les membres ont souligné la valeur des échanges en présentiel et la nécessité d'éviter une évolution vers des réunions essentiellement en ligne. Les membres absents peuvent se faire remplacer lors des réunions, mais des aménagements devraient être prévus pour les personnes confrontées à des difficultés importantes. Dans le cadre de ces aménagements, il faudrait donner l'autorisation de participer en ligne aux réunions aux personnes ayant de graves problèmes de santé qui les empêchent de voyager et aux personnes ayant la garde principale d'enfants de moins de trois ans. Une grossesse ayant atteint le troisième trimestre, une grossesse compliquée, un accouchement ou une fausse couche devraient aussi être considérés comme des motifs justifiant de demander l'autorisation de participer en ligne en raison de «graves problèmes de santé». Il faudrait mettre en place ces mesures à titre expérimental et les soumettre à un examen régulier afin de s'assurer qu'elles ne nuisent pas à la qualité des réunions des commissions de l'Assemblée, en gardant à l'esprit que des remplaçant·es peuvent assister aux réunions en cas de besoin.

58. Afin de permettre une participation exceptionnellement en ligne, l'Assemblée devrait confier à la Secrétaire Générale de l'Assemblée, sur la base de lignes directrices approuvées par le Bureau de l'Assemblée, la mise en œuvre de la [Résolution 2615 \(2025\)](#), y compris le soutien à une participation en ligne limitée et exceptionnelle aux travaux des commissions pour des membres qui sont en cours de grossesse, qui ont la garde d'enfants de moins de trois ans, qui ont des problèmes de santé ou qui assurent un rôle d'aidant.

4.3.3. Gérer la liste des orateurs en temps voulu et de manière transparente

59. Il est recommandé d'améliorer la transparence de la liste des orateurs en créant des documents explicatifs clairs, en publiant la liste provisoire plus tôt avant les débats, en donnant des rangs prioritaires sur la liste aux nouveaux membres pour encourager leur participation et en faisant mieux connaître le Manuel pour les parlementaires, au moyen d'affiches portant le QR code et par l'intermédiaire des secrétaires de délégation. Ces mesures visent à améliorer la communication, l'accessibilité et l'inclusivité au sein de l'Assemblée.

60. Plusieurs membres ont regretté le manque de clarté et de transparence des critères et des procédures utilisés pour établir la liste des orateurs, qui figurent dans les dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée, sur [l'ordre des orateurs](#). Ce manque d'informations accessibles, en particulier pour les nouveaux membres, favorise une perception d'opacité et freine l'engagement.

61. Pour répondre à ces préoccupations, plusieurs mesures pourraient être proposées.

- Le secrétariat devrait donner la priorité à l'élaboration de documents clairs et faciles d'utilisation qui expliquent le processus relatif à la liste des orateurs et les dispositions pertinentes du Règlement. Ces documents pourraient prendre la forme d'infographies succinctes, de guides décrivant chaque étape et, en particulier, d'une fiche indiquant comment la liste des orateurs est établie et gérée. Cette documentation devrait être destinée en priorité aux nouveaux membres tout en restant accessible à tous.
- Pour faciliter la transparence et laisser aux membres assez de temps pour examiner et soulever d'éventuelles questions, la version provisoire de la liste des orateurs pour les prochains débats (à l'exception des débats selon la procédure d'urgence) devrait être publiée au moins 12 heures avant l'ouverture de la séance concernée, sous réserve des révisions nécessaires. L'application de cette mesure supposerait de modifier, dans les dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée concernant la liste des orateurs, le paragraphe 4, et de faire en sorte que l'intervalle entre la clôture de la liste et sa publication soit suffisant.
- Le «[Manuel pour les parlementaires](#)» est un document très utile, qui résume les règles applicables aux séances plénières et la procédure applicable à la liste des orateurs. Pour rendre le manuel plus visible et plus accessible, je recommande de placer, dans tous les locaux du Conseil de l'Europe, des affiches avec des QR codes renvoyant directement au manuel et de veiller à ce que les secrétaires des délégations nationales fassent connaître cette ressource à leurs membres.

4.3.4. Encourager les commissions à organiser des auditions conjointes et à désigner les rapporteur-es rapidement

62. Les auditions conjointes se sont révélées efficaces pour renforcer la coopération et limiter les doubles emplois. Les commissions sont encouragées à continuer d'en organiser. Les rapporteur-es pour avis devraient être invités aux auditions pertinentes des commissions élaborant le rapport (sans frais pour l'Assemblée).

63. Étant donné que les réunions des commissions et les séances plénières sont limitées et que les parlementaires viennent de tous les États membres et doivent faire le déplacement, il faut que l'Assemblée se concentre sur l'aspect le plus important de son travail lorsqu'elle se réunit. Par conséquent, les tâches administratives devraient prendre le moins de temps possible, afin de laisser plus de temps pour les discussions, les débats et les auditions. Les points comme les appels à candidatures, les rapports d'activité ou les comptes rendus de la participation à des événements devraient, dans la mesure du possible, être traités rapidement, et idéalement par écrit ou sans débat, à moins qu'on ait expressément demandé de les traiter, afin de dégager du temps pour les questions de fond.

64. Dès qu'une commission est saisie d'une proposition, elle pourrait en informer ses membres et entamer une procédure écrite pour les inviter à candidater aux fonctions de rapporteur-e. Cela donnerait aux membres plus de temps pour réfléchir à leur candidature et encouragerait une plus large participation. Cela ferait aussi gagner du temps lors des réunions en accélérant la désignation des rapporteur-es et en permettant de commencer les travaux plus tôt.

4.3.5. Rationaliser les tâches périodiques pour donner la priorité aux débats de l'Assemblée

65. Il serait utile de revoir la manière dont les tâches périodiques sont gérées à l'Assemblée et dans les commissions afin de s'assurer qu'elles prennent le minimum de temps nécessaire. Cela permettrait de dégager du temps pour les débats et les auditions.

66. Le rapport d'activité de la commission de suivi pourrait être examiné tous les deux ans, ce qui correspond à la durée du mandat du président ou de la présidente de la commission. Cela rendrait le débat plus ciblé et plus réfléchi et mettrait en évidence les progrès et les difficultés, y compris dans les pays pour lesquels aucun rapport n'a pu être élaboré.

67. De manière analogue, le président ou la présidente de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme pourrait présenter tous les deux ans un bref document dans le cadre du rapport d'activité du Bureau. Cela donnerait des informations utiles sur les méthodes de travail.

68. En outre, afin de garantir que tous les membres soient pleinement informés, le président ou le vice-président de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme pourrait être invité, à l'ouverture du point pertinent de l'ordre du jour lors du débat sur le rapport d'activité du Bureau de l'Assemblée, à faire une brève intervention orale - par exemple, une minute par liste - afin de présenter la recommandation de la commission sur la liste des candidats présentée par un État membre pour le poste de juge.

4.3.6. Bonnes pratiques des parlements nationaux visant à éviter les conflits de dates et à améliorer la participation

69. Les parlements nationaux peuvent instaurer des méthodes formelles ou informelles pour aider leurs membres à participer aux travaux de l'Assemblée. Faire connaître ces bonnes pratiques peut encourager leur large diffusion dans différents pays.

70. Certains parlements, dont les parlements autrichien, irlandais, néerlandais, suédois et britannique, utilisent un système d'«appariement» («pairing»). Il consiste à former des «paires», composées d'un membre de la majorité et d'un membre de l'opposition. Lorsque l'un des membres de la «paire» est absent lors d'un vote, son «binôme» s'abstient aussi de voter; l'équilibre général est ainsi préservé.

71. Les parlements d'autres pays (Andorre, Autriche, Macédoine du Nord et Ukraine) coordonnent leur programme avec le calendrier de l'Assemblée pour éviter les conflits de dates et mieux planifier les sessions plénières.

72. Il est important de renforcer la coordination des dates avec d'autres organes parlementaires supranationaux, tels que l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Assemblée parlementaire de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et l'Union interparlementaire (UIP), car de nombreux membres de l'Assemblée sont également délégués à ces assemblées.

73. En outre, pour ce qui est des réunions tenues entre les parties de session, notamment à Paris, les commissions devraient envisager de ne pas toujours organiser leur réunion le même jour de la semaine. Cela permettrait aux membres qui ont des obligations nationales fixes, certains jours de la semaine, de participer plus souvent aux réunions des commissions.

4.4. Amplifier l'impact et la visibilité

74. L'impact et la visibilité sont des éléments clés, aussi bien pour l'institution que pour ses membres. Pour l'Assemblée, une plus grande visibilité accroît sa capacité à influencer sur les politiques, à s'attirer un soutien plus large et à rendre des comptes aux citoyennes et citoyens et aux parties prenantes. Du point de vue des membres, le renforcement de l'impact et de la reconnaissance valorise leurs efforts, les incite à participer activement et garantit que leurs contributions trouvent un écho tant à l'Assemblée que dans leurs parlements nationaux. Cela permet aux membres d'être de meilleurs ambassadeurs des valeurs du Conseil de l'Europe, établissant ainsi des liens plus étroits entre l'Assemblée et les parlements nationaux.

4.4.1. Visibilité de pace-apps et du service d'assistance

75. Le questionnaire et la consultation des commissions ont souligné l'importance de veiller à ce que les outils informatiques soient faciles à utiliser. Il serait utile aux membres que l'Assemblée développe une application mobile dédiée pour pace-apps, car cela leur simplifierait la tâche. Il faudrait examiner les applications utilisées par d'autres organes parlementaires internationaux, repérer les bonnes pratiques et les intégrer dans cette application de l'Assemblée.

76. L'on pourrait aussi envisager d'utiliser des outils de communication appropriés, comme Signal ou WhatsApp Channels, pour permettre aux membres de recevoir facilement et rapidement les informations publiques importantes concernant les activités de l'Assemblée. La participation devrait rester fondée sur le volontariat; il faudrait notamment se demander comment répondre aux besoins des anciens membres qui souhaitent continuer à être informés des travaux de l'Assemblée. Une alarme sonore pour avertir de l'imminence d'un vote devrait retentir dans le bâtiment – voire même si possible via une application – 5 minutes avant la réplique du rapporteur au débat.

77. Il faudrait augmenter la visibilité et l'accessibilité du service d'assistance de pace-apps durant les parties de session afin d'apporter une meilleure assistance aux utilisateurs et utilisatrices et de résoudre plus rapidement les problèmes techniques.

78. En outre, un certain nombre de membres apprécieraient que le secrétariat étudie la possibilité de rationaliser le processus de connexion en reconsidérant la nécessité d'une authentification à deux facteurs et en déterminant dans quels cas l'on pourrait raisonnablement s'en passer pour rendre pace-apps plus facile d'accès.

4.4.2. Une communication plus claire dans les titres des rapports

79. Le titre d'un rapport servant souvent d'accroche pour les lecteurs extérieurs (dont les journalistes, les parlementaires et le grand public), il faudrait encourager l'utilisation de titres clairs et concis. À cette fin, le secrétariat, notamment l'équipe chargée de la communication, pourrait proposer un soutien rédactionnel aux rapporteur·es et aux commissions, et les aider à trouver des titres qui soient efficaces et faciles à comprendre et que les médias puissent reprendre.

4.4.3. Améliorer la communication et la coordination avec les parlements nationaux

80. En vue d'accroître la visibilité de l'Assemblée et de ses membres au niveau national, le secrétariat de l'Assemblée pourrait établir des accords avec les parlements nationaux pour diffuser ses sessions plénières en direct sur les chaînes de télévision parlementaires nationales, dans la mesure du possible. Ces diffusions pourraient viser principalement à mettre en relief les contributions et activités des délégations nationales sur leurs propres chaînes parlementaires ou d'autres plateformes médiatiques.

81. Afin de renforcer les liens entre l'Assemblée et les parlements nationaux, les délégations nationales sont aussi encouragées à s'impliquer davantage dans la promotion et la diffusion des travaux de l'Assemblée dans leurs pays respectifs. Voici quelques possibilités:

- Diffuser activement des informations sur les travaux de l'Assemblée. Les délégations nationales pourraient informer régulièrement leurs parlements nationaux des résultats et des priorités de chaque partie de session, des réunions des commissions et d'événements particuliers. Cette information pourrait prendre la forme de résumés écrits, d'exposés oraux présentés au cours des sessions parlementaires, de réunions organisées spécialement pour les commissions parlementaires concernées, ou de rencontres informelles pour les parlementaires intéressés.
- Pour mener ces activités d'information, les délégations peuvent utiliser le bulletin d'information de l'Assemblée, intitulé «La semaine en bref», qui est élaboré par le Secrétariat et diffusé chaque vendredi. Il donne un aperçu clair des événements marquants de la semaine. Les délégations sont aussi invitées à informer le secrétariat des outils de communication susceptibles d'améliorer l'échange d'informations et la compréhension entre l'Assemblée et les parlements nationaux.
- Des dispositifs plus formels pourraient consister à organiser régulièrement des débats en plénière, à soumettre des rapports écrits aux bureaux parlementaires ou à inscrire des points spécifiques à l'ordre du jour des réunions des commissions, qui soient directement liés aux travaux de l'Assemblée.

82. Certaines délégations nationales ont déjà mis en place des systèmes de rapports. Par exemple:

- La délégation française publie la liste des député·es présents⁹ à chaque partie de session et réunion de commission. À l'issue de chaque partie de session, le président ou la présidente de la délégation dépose un rapport détaillé¹⁰ qui traite de toutes les questions examinées en plénière et qui contient toutes les contributions de ses membres.
- Le Parlement suisse consacre une page web¹¹ aux activités de sa délégation à l'Assemblée. Sur cette page sont publiés des rapports annuels (qui sont aussi soumis aux deux chambres du Parlement suisse) ainsi que des rapports de synthèse de chaque partie de session. Ces derniers reprennent les principaux thèmes abordés, les discours des membres, la liste des juges élus à la Cour européenne des droits de l'homme et les faits marquants de la semaine.

9. Participation des députés à la session de printemps (avril 2025) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe - Délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe - Assemblée nationale.

10. www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/ceur/l17b0785_rapport-information.

11. La délégation auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe DCE.

- La Chambre des députés italienne publie, en italien, toutes les résolutions adoptées sur une page web dédiée¹². Après chaque partie de session, elle diffuse un bulletin d'information qui résume les principaux débats et qui rend compte de la participation des membres, dans un format similaire à celui qui est utilisé par le Parlement suisse.
- Le Parlement suédois (Riksdag) impose à sa délégation de lui soumettre un rapport d'activité annuel. Ce rapport est examiné par la commission des affaires étrangères, puis fait l'objet d'un débat en plénière au Riksdag¹³.
- Au Parlement britannique, on élabore des rapports internes sur les activités menées au cours des parties de session. Occasionnellement, des débats sont organisés pour discuter de questions spécifiques liées au Conseil de l'Europe ou aux travaux de l'Assemblée.

83. Pour compléter le présent rapport ou lui donner suite, il conviendrait de recueillir de bonnes pratiques sur la manière dont les parlements des États membres assurent le suivi et la visibilité des activités de l'Assemblée au niveau national. L'on pourrait commencer par adresser une demande en ce sens aux délégations nationales, par l'intermédiaire du Centre européen de recherches et de documentation parlementaires (CERDP), puis organiser des discussions avec les président-es et les secrétaires des délégations nationales afin de mettre en commun les bonnes pratiques.

84. Des parlements ont déjà pris des dispositions, qui consistent, par exemple, à désigner des rapporteur-es chargés de la coopération internationale ou des droits humains, ou à inscrire régulièrement à l'ordre du jour des points consacrés à l'actualité de l'Assemblée. En recensant et en diffusant ces bonnes pratiques, nous pourrions proposer des orientations concrètes et des sources d'inspiration à d'autres délégations et parlements.

85. Chaque commission de l'Assemblée devrait être encouragée à établir des liens avec ses homologues dans les parlements nationaux. Le but serait de créer un réseau complémentaire entre les commissions nationales et les commissions de l'Assemblée. Cela pourrait supposer d'organiser des auditions conjointes (comme l'ont fait la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée et la commission mixte des droits de l'homme du Parlement britannique) et des rencontres régulières entre les président-es des commissions, en présentiel et en ligne. Ces rencontres pourraient avoir lieu lors de visites ou d'événements dans les États membres. Enfin, une communication plus structurée sur des sujets d'intérêt commun pourrait être mise en place entre les commissions compétentes des parlements nationaux et de l'Assemblée.

86. La communication devrait se faire dans les deux sens. Les parlements nationaux, qui rendent compte des activités de l'Assemblée, devraient aussi être encouragés à donner à l'Assemblée des informations sur leurs débats, décisions et initiatives en lien avec les valeurs et priorités du Conseil de l'Europe. Ainsi, les débats tenus à l'Assemblée bénéficieraient d'apports parlementaires nationaux. En outre, cela favoriserait la cohérence entre les travaux de l'Assemblée et les priorités nationales, et encouragerait la diplomatie parlementaire.

87. Par ailleurs, l'Assemblée devrait continuer à promouvoir les visites d'étude de membres du personnel des parlements nationaux. Ces visites contribuent en effet à renforcer la compréhension mutuelle et à faire mieux connaître les travaux et procédures de l'Assemblée.

88. Les parlementaires sont vivement encouragés à consulter le manuel intitulé [«Les parlements nationaux, garants des droits de l'homme en Europe»](#), qui est disponible en 13 langues. À l'aide de conseils et d'exemples, ce guide pratique peut aider utilement les membres de l'Assemblée à mieux exercer leurs trois fonctions essentielles (légiférer, contrôler et représenter) pour mieux protéger les droits humains. Le chapitre 6 met en lumière le rôle particulier des parlementaires nationaux, notamment des membres de l'Assemblée, en tant que liens essentiels entre le Conseil de l'Europe et les parlements nationaux. Il explique comment les membres de l'Assemblée contribuent à faire en sorte que les normes internationales en matière de droits humains soient prises en compte dans les lois et pratiques nationales. Dans ce chapitre, tous les parlementaires sont encouragés à entretenir des relations avec les organes du Conseil de l'Europe, à utiliser les ressources du Conseil, à suivre ses recommandations et à s'inspirer des activités menées par d'autres États membres en faveur des droits humains.

12. [CDE - Scheda sull'organizzazione | Internazionale.](#)

13. [The Parliamentary Assembly of the Council of Europe \(PACE\) | Sveriges riksdag.](#)

89. Ces mesures permettront de renforcer le lien entre les parlements nationaux et le Conseil de l'Europe, de mettre en évidence le rôle important de l'Assemblée en matière de droits humains, et de donner aux membres des outils qui les aideront dans leur travail quotidien. En définitive, cela encouragera la participation et l'engagement dans les États membres.

4.4.4. Rendre Strasbourg plus accessible

90. Il est difficile pour les membres de l'Assemblée de se rendre à Strasbourg. Il faudrait recueillir des données sur les voyages jusqu'à Strasbourg effectués pour exercer des fonctions officielles au Conseil de l'Europe et il faudrait communiquer ces données aux autorités régionales et nationales afin de plaider en faveur de l'amélioration des liaisons par transport public.

5. Conclusion

91. Depuis sa création, l'Assemblée incarne une vision pionnière: faire en sorte que des parlementaires soient associés aux travaux d'une organisation multilatérale et contribuent à sa mission ambitieuse de promotion des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit.

92. Or, cette mission est aujourd'hui confrontée à des défis sans précédent. À une époque caractérisée par un déclin démocratique et une diminution du soutien aux institutions multilatérales, le rôle de l'Assemblée est plus crucial que jamais. Ce sont ses membres qui détermineront si l'Assemblée restera un interlocuteur faisant autorité dans le cadre institutionnel du Conseil de l'Europe. Leurs connaissances, leur expertise, leur engagement et leur double mandat qui est unique – consistant à représenter à la fois leurs parlements nationaux et le Conseil de l'Europe au sens large – constituent en effet le fondement même de la légitimité et de l'efficacité de l'Assemblée.

93. Les propositions contenues dans ce rapport visent à créer un cadre permettant aux membres de l'Assemblée de remplir leur rôle. Seul un cadre qui donne un sens de la mission et un sentiment d'appartenance, qui reconnaît l'effort, qui garantit l'impact et qui protège l'égalité peut permettre aux membres de l'Assemblée d'agir comme de véritables ambassadeurs des valeurs du Conseil de l'Europe, en jetant un pont entre les idéaux européens et les réalités nationales.

94. La mise en œuvre des mesures proposées renforcera la pertinence de l'Assemblée et améliorera sa légitimité institutionnelle. Cela lui permettra de continuer à influencer sur la construction d'une Europe fondée sur des valeurs partagées et capable de relever les défis politiques complexes de notre époque.