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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 6521
14 octobre 1991

Organisation des débats de l'Assemblée – Renvoi en commission et présentation d'amendements

Rapport
Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles
Rapporteur: M. Peter SCHIEDER, Autriche

Problèmes et propositions

En raison de l'augmentation constante du nombre des membres de l'Assemblée, le temps de parole dans les débats s'avère inadéquat. Dans l'attente d'une réforme substantielle de l'organisation des débats, des mesures sont proposées concernant les renvois en commission, le dépôt des amendements et la présentation de davantage de rapports à la Commission Permanente. Un rapport séparé de la commission du Règlement examinera le système actuel des parties de session de l'Assemblée et des réunions de la Commission Permanente.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Exposé des motifs par M. SCHIEDER 5
1. Introduction 5
2. Problèmes 5
3. Solutions possibles 5
3.1. Considérations générales 5
3.2. Nombre de questions inscrites au rôle de l'Assemblée 5
3.3. Réduction du nombre de commissions auxquelles une question est renvoyée pour avis 7
3.4. Conditions de dépôt des amendements 8
3.5. Examen de rapports et adoption de textes par la Commission Permanente 9
4. Remarques finales 11
Annexe 1 – Documents / propositions renvoyés en commission d'avril 1985 à avril 1991 12
Annexe 2 14
Annexe 3 15
Annexe 4 16

A. Projet de résolution

1. L'Assemblée rappelle que le système actuel d'organisation des débats et de réunions de la Commission Permanente a été introduit il y a une vingtaine d'années, quand le Conseil de l'Europe comptait dix-sept Etats membres.

2. Elle considère que, si ces arrangements ont fait leurs preuves dans le passé, ils sont maintenant devenus inadéquats. Le temps réservé en séance plénière à la discussion des rapports des commissions est insuffisant. Cette situation risque d'empirer à mesure que le Conseil de l'Europe s'élargira.

3. Dans l'attente d'une réforme substantielle de l'organisation des débats, l'Assemblée estime néanmoins que des mesures urgentes doivent être prises en matière de saisine des commissions, de dépôt des amendements et pour inciter les commissions à présenter un plus grand nombre de rapports à la Commission Permanente.

4. Par conséquent, l'Assemblée décide d'amender comme suit son Règlement:

i. Remplacer la première phrase de l'article 28, paragraphe 2, par le texte suivant:

> *«Ce rapport et les avis des autres commissions auxquelles une question a été renvoyée conformément aux dispositions de l'article 15 ci-dessus, sont mis en distribution[1] au moins deux semaines avant l'ouverture ou la reprise de la session. Le rapport de la commission saisie pour le fond est mis à la disposition de la commission pour avis deux semaines au moins avant la réunion pendant laquelle celle-ci est censée approuver son avis. La présente disposition ne s'applique pas aux demandes émanant du Comité des Ministres évoquées dans l'article 53 ci-après.»*

ii. Remplacer le premier paragraphe de l'article 30 par le texte suivant:

> *«Deux Représentants ou Suppléants au moins peuvent présenter des amendements et des sous-amendements. Toutefois, un rapporteur ne peut être coauteur, même à titre personnel, d'un amendement qui aurait été rejeté par la commission au nom de laquelle il fait son rapport.»*

iii. Remplacer au paragraphe 4 de l'article 30 le mot «auteur» par «auteurs».

iv. Remplacer à la première phrase du paragraphe 6 de l'article 30 les mots «son auteur a la parole» par «un de ses auteurs a la parole».

v. Insérer au paragraphe 6 de l'article 30 une nouvelle troisième phrase ainsi libellée:

> *«Tout amendement ou sous-amendement qui aurait été retiré par ses auteurs ne peut être soutenu.»*

vi. Ajouter à la fin du paragraphe 4 de l'article 44 la nouvelle phrase suivante:

> *«Toutefois, une commission saisie pour avis doit déposer des amendements vingt-quatre heures au moins avant la réunion de la commission saisie au fond, au cours de laquelle ces amendements sont examinés.»*

vii. Supprimer la deuxième phrase du paragraphe 6 de l'article 47.

viii. Remplacer à la troisième phrase du paragraphe 8 de l'article 47 les mots «cinq membres» par «dix membres» et ajouter à la fin de ce paragraphe deux nouvelles phrases libellées comme suit:

> *«Cette disposition n'est pas applicable lorsque l'Assemblée a décidé qu'un rapport doit être examiné par la Commission Permanente. Une telle décision ne pourra être modifiée que par un vote unanime de la Commission Permanente.»*

ix. Remplacer dans la première phrase du paragraphe 9 de l'article 47 les mots «cinq membres» par «dix membres».

x. Ajouter à la fin du paragraphe 9 de l'article 47 les mots suivants:

> *«ni lorsque l'Assemblée décide qu'un rapport doit être soumis à la Commission Permanente. Dans ce dernier cas, seul un vote unanime de la Commission Permanente peut modifier la décision de l'Assemblée.»*

---

1. Lorsque l'Assemblée n'est pas en session, la date de la distribution est celle du cachet de la poste. Pendant les sessions, c'est celle de l'ordre de diffusion signé par le Greffier de l'Assemblée.

5. L'Assemblée décide que ces nouvelles dispositions entreront en vigueur à l'ouverture de la 44e Session ordinaire de l'Assemblée (mai 1992) et charge sa commission du Règlement de réexaminer le fonctionnement de ces nouvelles dispositions dans deux ans.

6. En outre, l'Assemblée invite le Bureau et la Commission Permanente à élaborer avant l'ouverture de la 44e Session ordinaire des lignes directrices pour tenir compte des considérations suivantes:

i. Quand les commissions prennent une décision relative à la présentation de leurs rapports conformément à l'article 47, paragraphe 6, du Règlement, elles doivent tenir compte:

   a. des propositions faites par l'Assemblée ou par la Commission Permanente lors du renvoi d'une question (article 15, paragraphe 2, du Règlement) au sujet de la présentation d'un éventuel rapport;

   b. de la nécessité de soumettre un tiers au moins de leurs rapports à la Commission Permanente.

ii. Une commission qui ne respecterait pas cette obligation perdrait toute priorité pour les débats en séance plénière de l'Assemblée; cette disposition n'affecte pas l'article 16, paragraphe 3, du Règlement.

iii. Les rapports des commissions basés non pas sur des renvois ratifiés par l'Assemblée ou par la Commission Permanente (article 15, paragraphe 2, du Règlement) mais sur des instructions contenues dans des recommandations ou des résolutions seront, en règle générale, présentés à la Commission Permanente.

B. Exposé des motifs par M. SCHIEDER

1. Introduction

1. En décembre 1990, la commission du Règlement a décidé d'examiner plusieurs questions liées à l'organisation des débats (présentation de davantage de rapports à la Commission Permanente, renvois en commission, présentation d'amendements). Après avoir procédé à des échanges de vues en janvier et en mars 1991, elle est convenue en avril 1991 de présenter un rapport.

2. La commission est consciente que le présent document ne couvre qu'une partie des problèmes qui se posent en matière d'organisation des débats et des réunions de la Commission Permanente. Toutefois, elle estime que dans l'attente d'une réforme substantielle certaines mesures peuvent et doivent déjà être prises à ce stade.

2. Problèmes

3. De l'avis général, le temps que l'Assemblée peut consacrer en séance plénière à la discussion des rapports des commissions est insuffisant et la situation risque d'empirer à mesure que le Conseil de l'Europe s'élargira.

4. L'expérience de ces dernières années montre que l'élaboration et la présentation des avis des commissions sont sources de difficultés constantes. Par exemple, faute d'une coordination appropriée avec la commission principale, les commissions auxquelles une question est renvoyée pour avis présentent quelquefois de nombreux amendements, qui entraînent pour l'Assemblée de longues opérations de vote.

3. Solutions possibles

3.1. Considérations générales

5. Eu égard à la charge de travail des membres au niveau national, on ne peut guère espérer augmenter sensiblement le nombre total de jours de session de l'Assemblée.

6. Pour obtenir une meilleure organisation des débats, les moyens suivants peuvent être envisagés:

– limitation du nombre de questions inscrites au rôle de l'Assemblée;

– réduction du nombre de commissions auxquelles une question est renvoyée pour avis;

– révision des conditions de présentation des amendements;

– recours accru aux réunions de la Commission Permanente pour discuter de rapports et adopter des textes au nom de l'Assemblée.

3.2. Nombre de questions inscrites au rôle de l'Assemblée

7. Dans le passé, plusieurs initiatives ont été prises[2] pour améliorer l'organisation des débats de l'Assemblée en établissant des priorités dans le choix des sujets, en harmonisant les activités des commissions et, éventuellement, en abandonnant certaines d'entre elles. Plus récemment, l'Assemblée (Directive n° 447 (1989)) a chargé le Bureau de «réévaluer les activités des commissions et le budget 1990 de l'Assemblée afin d'assurer le respect des priorités adoptées pour l'ensemble des activités du Conseil de l'Europe».

8. Les activités de l'Assemblée sont déterminées par le «rôle des questions soumises à l'Assemblée». Des questions sont inscrites au rôle de deux façons:

– dépôt de documents de l'une des trois catégories mentionnées à l'article 14, paragraphe 1, du Règlement:

---

2. Voir, par exemple, Doc. 1548 (1963) et Recommandations 358 et 376; Résolution 502 (1971); Doc. 3094 (1972); Directives nos 353 (1975) et 379 (1979); rapport Margue (AS/Per (32) 3); note de M. de Koster, alors Président de l'Assemblée, sur les futures méthodes de travail de cette dernière (voir l'annexe II au document 4710 de l'Assemblée); depuis 1981, le Bureau de l'Assemblée applique la plupart des recommandations figurant dans la note de M. de Koster; lorsque le Règlement de l'Assemblée a été révisé en 1985 (Résolution 852), cette pratique a été «codifiée» (amendements des articles 14 et 15).

– communications du Comité des Ministres (principalement rapports statutaires et demandes d'avis statutaires sur les projets de convention, demandes d'adhésion au Conseil de l'Europe, etc.) et du Secrétaire Général;

– communications adressées à l'Assemblée par des organisations nationales, supranationales ou internationales;

– propositions de recommandation et de résolution dont l'inscription au rôle a été acceptée;

– décision de renvoi d'une question en commission, prise par l'Assemblée ou par la Commission Permanente.

9. Il ressort du tableau statistique figurant à l'annexe I que les questions inscrites au rôle de l'Assemblée et renvoyées en commission prennent essentiellement la forme de propositions (de résolution et de recommandation) (65 %), de communications d'organisations internationales ou supranationales (15 %), et de communications du Comité des Ministres (13 %).

10. Il faut cependant avoir à l'esprit, comme le montre l'annexe II, que 58 % des activités en cours dans les treize commissions générales de l'Assemblée, susceptibles de déboucher sur un rapport, font suite à des propositions, seulement 1 % à des rapports d'activités d'autres organisations internationales et 41 % à des décisions de l'Assemblée ou de la Commission Permanente (instructions données dans des recommandations, résolutions, directives et instructions permanentes qui sont souvent identiques aux mandats statutaires confiés à certaines commissions, consistant par exemple à examiner le budget, à suivre régulièrement la politique d'information de l'Assemblée, à revoir le Règlement). De 1985 à avril 1991, le Bureau a renvoyé 161 propositions en commission et l'Assemblée a chargé ses commissions, dans environ 55 textes (directives, résolutions, recommandations), d'élaborer des rapports.

11. D'après la pratique présente, les propositions de recommandation et de résolution sont traitées comme suit[3]:

– le Président se prononce sur leur recevabilité (article 27, paragraphe 2);

– les propositions sont inscrites à l'ordre du jour du Bureau, examinées par lui, et soit:

– renvoyées à la ou aux commissions compétentes pour examen, et simultanément inscrites au rôle de l'Assemblée[4];

– transmises à une ou plusieurs commissions pour information;

– classées sans suite (article 15, paragraphe 1).

Avant de prendre une décision, le Bureau peut consulter une ou plusieurs commissions sur les suites à donner à une proposition.

12. Selon l'article 15, paragraphe 2, «en cas de renvoi en commission, le Bureau soumet ce renvoi à la ratification, selon le cas, de l'Assemblée à sa plus proche séance ou de la Commission Permanente à sa plus proche réunion.» D'après la même disposition, «en principe, un document ne peut être renvoyé pour examen au fond qu'à une seule commission, toute autre commission pouvant être saisie pour avis. Le Bureau peut toutefois renvoyer divers chapitres d'un même document à diverses commissions pour examen au fond.»

13. Comme le montre l'annexe I, au cours d'une période durant laquelle le Bureau a renvoyé 161 propositions en commission pour le fond, il a également:

– transmis 39 propositions simplement pour information;

– classé 13 propositions sans suite;

– consulté des commissions sur les suites à réserver à 15 propositions (la tendance est ici à un accroissement depuis quelque temps).

---

3. Il existe également des propositions de directive (article 31, paragraphe 1); elles ne sont normalement pas renvoyées en commission mais mises directement aux voix, en liaison avec le débat sur les questions dont elles traitent (article 31, paragraphe 3).

4. Juridiquement parlant, le dépôt d'une proposition au rôle de l'Assemblée et la décision de la renvoyer ou non en commission sont deux actes distincts (voir également l'article 27, paragraphe 3: «L'inscription d'une proposition au rôle de l'Assemblée est ordonnée à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés réunissant au moins le tiers des Représentants, soit à l'Assemblée, soit à la Commission Permanente suivant le cas. Sur l'inscription peuvent seuls être entendus un orateur «pour», un orateur «contre» et le Président de la commission intéressée.»

14. Dans certains cas, le Bureau, en décidant de renvoyer une proposition en commission, a demandé, par exemple:

– que soit prise en compte une activité intergouvernementale sur le même sujet;

– que le rapport ait une portée plus large que la proposition;

– que cette dernière soit incluse dans un débat sur un thème plus vaste;

– que le rapport soit présenté à une partie de session précise;

– qu'il soit présenté en même temps que celui d'une autre commission sur un sujet connexe (pour discussion commune).

15. En novembre 1984, après avoir renvoyé quatre propositions à la commission de l'agriculture, le Bureau a décidé d'inviter celle-ci à faire connaître ses priorités et le calendrier de ses travaux futurs.

16. Si une commission saisie n'a pas rendu un rapport dans les quatre ans suivant le renvoi, l'Assemblée peut prononcer le retrait d'une question du rôle (article 14, paragraphe *3.b).* Elle n'a pas fait usage de cette faculté jusqu'ici.

17. Au cours de la réunion de la commission du Règlement en date du 7 mars 1991, il a été proposé qu'en principe les rapports élaborés par des commissions sans que celles-ci aient été préalablement saisies de la question par le Bureau soient présentés à la Commission Permanente. Tel serait le cas pour les rapports élaborés en application d'instructions figurant dans les recommandations et les résolutions de l'Assemblée, car ces instructions ne passent pas par le Bureau, qui ne peut donc formuler de propositions concernant la préparation et la présentation des rapports en question. A supposer qu'une commission juge cependant nécessaire de débattre du rapport en séance plénière, elle devrait présenter une demande à cet effet au Bureau.

18. Lorsqu'une proposition est renvoyée en commission pour le fond, cette mesure n'implique pas nécessairement l'élaboration d'un rapport. L'article 14, paragraphe 3.«, permet aux commissions de demander au Bureau ou à l'Assemblée de rayer du rôle de cette dernière des questions qui leur ont été renvoyées. De 1985 à 1991, deux commissions de l'Assemblée ont usé de cette possibilité dans cinq cas, en vain pour l'un des cas (voir l'annexe I). Il arrive également que des commissions décident de ne pas donner suite à une proposition sans en informer officiellement le Bureau.

19. Sur la base des considérations ci-dessus, il est proposé:

a. d'inviter le Bureau:

– à consulter plus souvent les commissions sur les suites à réserver à une proposition avant de décider du renvoi;

– à faire plus largement usage de la possibilité de prendre note d'une proposition sans y donner d'autres suites;

– à recourir davantage à la possibilité d'assortir un renvoi d'instructions à la commission compétente (voir les exemples du paragraphe 14 ci-dessus);

– à garder à l'esprit les dispositions de l'article 14, paragraphe *3.b* quant au retrait d'une question du rôle si la commission saisie n'a pas fait rapport dans les quatre années suivant le renvoi.

b. d'inviter les commissions:

– à tenir compte de la disposition de l'article 14, paragraphe *3.a,* qui permet à l'Assemblée de prononcer le retrait d'une question du rôle à la demande de la commission saisie;

– à limiter la pratique qui consiste à insérer dans les projets de recommandation et de résolution des paragraphes leur donnant mandat d'entreprendre une nouvelle activité, étant entendu qu'en général les rapports élaborés sur la base d'instructions figurant dans des textes de l'Assemblée doivent être présentés à la Commission Permanente.

3.3. Réduction du nombre de commissions auxquelles une question est renvoyée pour avis

20. Pour des raisons de terminologie, il y a lieu de rappeler que les avis au sens de la présente note sont des documents élaborés par une commission à laquelle une question a été renvoyée, en plus de la commission saisie au fond. En conséquence, les avis «statutaires» de l'Assemblée au Comité des Ministres ne sont pas traités ici.

21. Aux termes de l'article 15, paragraphe 2, «en principe, un document ne peut être renvoyé pour examen au fond qu'à une seule commission, toute autre commission pouvant être saisie pour avis». Près de 53 % des documents (toutes catégories incluses) renvoyés par le Bureau de 1985 à avril 1991 ont également été transmis pour avis à une ou plusieurs commissions (voir annexe I). Comme le montre l'annexe II, près du quart des activités des commissions concerne les avis. Entre février 1984 et avril 1991, les commissions de l'Assemblée ont présenté 359 rapports comprenant un dispositif et 124 avis écrits (voir l'annexe IV).

22. Ces dernières années, des sujets «interdisciplinaires» impliquant plusieurs commissions de l'Assemblée (transports, drogues, médias, ingénierie génétique, etc.) ont soulevé des problèmes difficiles. Faute d'une coordination appropriée, les commissions saisies pour avis ont présenté de nombreux amendements qui ont entraîné pour l'Assemblée de longues opérations de vote. Le Bureau et la Commission Permanente pourraient être invités à déterminer, après les consultations nécessaires, à quelle commission devrait être confié quel sujet interdisciplinaire.

23. Dans d'autres cas, les commissions saisies pour avis ont fait valoir à juste titre qu'elles ne pouvaient progresser dans leur travail tant que la commission principale n'aurait pas adopté son rapport. Les avis ont donc été élaborés très tardivement.

24. A la réunion de la commission du Règlement tenue le 7 mars 1991, il a été proposé qu'une question ne soit pas, en règle générale, transmise pour avis à plus de deux commissions.

25. Les recommandations en vue de remédier à la situation devraient donc porter sur cinq points:

i. Moins de documents/propositions devraient être renvoyés en commission pour avis; ils seraient alors transmis pour information et les commissions procéderaient à un libre échange de vues les concernant; le problème des sujets multi-disciplinaires mérite une attention particulière (paragraphe 22 ci-dessus).

ii. En principe, une proposition ou un document ne devrait pas être renvoyé pour avis à plus de deux commissions.

iii. La longueur des avis devrait être réduite et il serait préférable, lorsqu'il y a lieu, que les commissions présentent des avis oraux ou qu'elles désignent un porte-parole[5].

iv. Avant l'adoption d'un projet de texte en commission, des contacts plus nombreux devraient être établis entre les rapporteurs de la commission principale et la ou les commissions saisies pour avis, et entre les secrétaires de commission; en général, les commissions saisies pour avis ne devraient pas attendre le rapport final de la commission principale pour entreprendre leurs travaux; il serait utile que les projets de rapport soient adressés par la commission principale à la ou aux commissions saisies pour avis; toutefois, les commissions saisies pour avis devraient évidemment attendre le projet de texte approuvé par la commission principale pour décider de la présentation finale de tout amendement; l'objectif consisterait à incorporer au texte présenté à l'Assemblée pour adoption par la commission principale toutes les propositions des commissions saisies pour avis sur lesquelles l'accord aurait pu se faire.

v. L'article 44, paragraphe 4, du Règlement habilite les commissions saisies pour avis à présenter des amendements au rapport (projet de texte) déposé par la commission principale, sans toutefois indiquer de date limite à cet effet; il y aurait lieu de préciser que seuls sont réglementaires les amendements déposés au plus tard vingt-quatre heures avant la réunion de la commission saisie au fond au cours de laquelle ces amendements seront examinés; bien entendu, cette obligation présuppose que la commission saisie au fond présente elle-même son rapport dans les délais réglementaires (article 28, paragraphe 2), à savoir deux semaines au plus tard avant l'ouverture ou la reprise de la session. Il est entendu que si une commission saisie pour rapport était dans l'impossibilité de se prononcer sur un amendement déposé dans les délais par une commission pour avis (par exemple en raison de l'annulation de la réunion ou par manque de temps), celui-ci serait néanmoins en règle.

3.4. Conditions de dépôt des amendements

26. Le 7 mars 1991, il a été signalé à la commission du Règlement que les signatures de dix parlementaires au moins étaient nécessaires pour déposer des propositions de recommandation et de résolution alors qu'un seul d'entre eux peut proposer un amendement ou un sous-amendement (articles 27, paragraphe 1, et 30, paragraphe 1, du Règlement). Les membres de beaucoup d'assemblées nationales n'ont pas individuellement le droit de déposer des amendements. Le 13 mars 1991, le Parlement européen a

5. Au Parlement européen, par exemple, certains avis prennent la forme de lettres adressées à la commission principale par la commission à laquelle une question a été renvoyée pour avis.

modifié son règlement à ce sujet; une commission, un groupe politique ou vingt-trois membres au moins sont habilités à déposer des amendements pour examen en séance plénière. Les membres du Parlement ne peuvent déposer d'amendement individuellement qu'en commission; toutefois, s'il est approuvé par quatre membres au moins au cours des votes en commission, un amendement peut être présenté en séance plénière.

27. La commission du Règlement a examiné cette question le 22 avril 1991 et la proposition a été faite que désormais les signatures de deux Représentants ou Suppléants au moins devraient être exigées pour le dépôt d'un amendement ou d'un sous-amendement. Cela nécessite des adaptations du texte des paragraphes 1, 4 et 6 de l'article 30 du Règlement. D'après la nouvelle rédaction proposée de la première phrase du paragraphe 6 de l'article 30, un de ses auteurs aura la parole pour soutenir l'amendement ou le sous-amendement quand il sera appelé. En cas de doute, la parole devra être donnée au premier signataire de l'amendement. Cette occasion pourrait être mise à profit pour régler un autre problème: les conséquences du retrait par ses auteurs d'un amendement. D'après la situation actuelle (voir par exemple le compte rendu de l'Assemblée de 1980, p. 980), un autre membre de l'Assemblée peut reprendre à son compte un amendement que son (ses) auteur(s) vien(nen)t de retirer. Cela peut avoir des effets indésirables et votre rapporteur propose de spécifier au paragraphe 6 de l'article 30 du Règlement que tout amendement qui aurait été retiré par ses auteurs ne peut être soutenu et devient donc caduc.

3.5. Examen de rapports et adoption de textes par la Commission Permanente

28. Les dispositions du Règlement applicables à la Commission Permanente ont été révisées en 1971 (Résolution 484). L'expérience a montré depuis que les réunions de la Commission Permanente offraient un excellent moyen de limiter l'ordre du jour des sessions de l'Assemblée, en y examinant les rapports de commissions. De mai 1971 à juillet 1991, la Commission Permanente a ainsi adopté, au nom de l'Assemblée, environ 26 % du nombre total de textes adoptés (326 sur 1 256). Pour les années 1984-juillet 1991, la proportion atteint 32 % (voir l'annexe IV). La Commission Permanente pourrait examiner un nombre encore plus grand de rapports de commissions: comme le montre l'annexe III, des textes relativement peu nombreux[6] sont adoptés aux réunions de printemps et d'automne de la Commission Permanente. Toutefois, il faut également garder à l'esprit dans ce contexte les inconvénients suivants de la Commission Permanente:

– environ un parlementaire seulement sur quatre en est membre[7];

– le public présent aux réunions est souvent limité et la couverture par les médias reste médiocre (exception faite des réunions d'été); on ne s'est pas réellement efforcé jusqu'ici de faire connaître ces séances.

D'aucuns allèguent que la Commission Permanente ne devrait pas remplacer l'Assemblée et n'examiner que par exception des rapports de commissions. Pourtant, tel n'était pas l'avis des pères fondateurs du Conseil de l'Europe.

29. La note précitée (paragraphe 7) de M. de Koster[8] recommandait déjà que le Bureau, lors du renvoi de propositions, indique provisoirement si un rapport doit être présenté en séance plénière ou à la Commission Permanente. Dans le passé, le Bureau a spécifié qu'un rapport devait être présenté à la Commission Permanente (voir par exemple le Renvoi n° 1653 (1989)).

30. La commission du Règlement a proposé d'aller plus loin et a examiné les possibilités suivantes:

– élaborer des lignes directrices du Bureau/de la Commission Permanente, à l'intention des commissions générales, sur la présentation des rapports de ces dernières à la Commission Permanente et à l'Assemblée (variante A);

– permettre au Bureau de décider, sous réserve de ratification par l'Assemblée ou par la Commission Permanente, qu'un rapport rédigé à la suite du renvoi d'un document ou d'une proposition sera soumis à la Commission Permanente ou à l'Assemblée (variante B)[9].

---

6. Sur les 326 textes adoptés par la Commission Permanente de 1971 à juillet 1991. 206 l'ont été aux 21 réunions tenues en été et 120 aux 42 réunions du printemps et de l'automne.

7. Ce facteur est moins important au cours des réunions d'été de la Commission Permanente, un très grand nombre de membres étant présents pour assister aux réunions des commissions générales de l'Assemblée.

8. Voir également, sur cet aspect, les notes sur l'organisation des débats présentées à la Commission Permanente en 1972 et en 1978.

31. En mars et en avril 1991, la commission du Règlement a procédé à une évaluation approfondie des deux options, en gardant notamment à l'esprit les aspects suivants:

– le fait d'habiliter le Bureau à décider qu'un rapport devra être présenté à l'Assemblée ou à la Commission Permanente modifierait sensiblement le système actuel;

– la contestation d'une telle décision du Bureau en séance plénière risque d'entraîner des incidents;

– chaque commission considère ses activités et ses rapports comme importants; il est rare qu'une commission opte spontanément pour la présentation d'un rapport à la Commission Permanente;

– le Bureau pourrait avoir du mal à choisir les propositions/sujets suffisamment techniques pour être débattus en Commission Permanente;

– l'introduction par le Bureau de lignes directrices appropriées maintiendrait l'autonomie des commissions, tout en aboutissant probablement à la présentation du tiers au moins du total des rapports à la Commission Permanente;

– le Bureau préférera peut-être prendre lui-même une décision concernant la présentation des rapports et garder le contrôle de la situation au lieu de s'en remettre à la coopération des commissions.

32. La commission du Règlement a finalement opté pour la variante A. Ce choix entraîne les conséquences suivantes. Aux termes de l'article 47, paragraphe 6, il appartient aux commissions de déterminer, après approbation d'un rapport, si celui-ci doit être:

– soumis pour débat à l'Assemblée;

– soumis à l'Assemblée pour adoption sans débat, conformément à l'article 29;

– soumis à la Commission Permanente.

33. Les lignes directrices mentionnées au paragraphe 30 ci-dessus devraient proposer que les commissions, en prenant cette décision, tiennent compte:

– d'éventuelles recommandations faites par l'Assemblée ou par la Commission Permanente lors du renvoi d'une question (article 15, paragraphe 2, du Règlement) au sujet de la présentation d'un rapport;

– de la nécessité de présenter le tiers au moins de leurs rapports à la Commission Permanente.

Toutefois, cela n'affecterait pas les dispositions de l'article 16, paragraphe 3, du Règlement d'après lesquelles «Chaque partie de session comporte en principe un débat de politique générale.»

34. A supposer qu'une commission ne respecte pas l'obligation de présenter au moins le tiers de ses rapports à la Commission Permanente, elle perdrait toute priorité pour les débats en séance plénière[10].

35. Parallèlement à l'introduction des lignes directrices, il conviendrait d'apporter quelques changements au Règlement:

– le recours à l'article 47, paragraphes 8 et 9, ne devrait plus être ouvert à cinq mais à dix membres[11];

– les dispositions précitées ne seraient pas applicables dès lors que l'Assemblée aurait décidé qu'un rapport serait traité par la Commission Permanente; une telle décision de l'Assemblée ne pourrait être modifiée que par un vote unanime de la Commission Permanente;

– la deuxième phrase du paragraphe 6 de l'article 47, qui exige une majorité des trois quarts des suffrages exprimés pour les décisions des commissions au sujet de la présentation de leurs rapports, devrait être supprimée.

---

9. Outre la modification de plusieurs articles (article 15, paragraphe 1, article 47, paragraphe 6, et article 47, paragraphe 8), l'application de cette variante suppose qu'un membre mécontent d'une décision du Bureau relative à la présentation d'un rapport sera en droit de la contester au moment où elle est ratifiée concurremment avec le renvoi en commission, par l'Assemblée ou par la Commission Permanente.

10. Des variantes des lignes directrices ci-dessus ont déjà été proposées dans les années 70: affectation à chaque commission (à l'exception de la commission des questions politiques) d'un quota annuel de rapports pour présentation en session plénière, introduction d'un système de rotation dans le cadre duquel une commission présenterait tous les trois ans tous ses rapports à la Commission Permanente.

11. Plusieurs membres de la commission du Règlement ont proposé de ne pas modifier en ce sens l'article 47, paragraphe 8, mais la majorité de la commission en a décidé autrement.

36. Ces propositions visent un triple but:

– renforcer l'autorité du Bureau dans la procédure de préparation de l'ordre du jour et du calendrier de l'Assemblée;

– faciliter la présentation de rapports à la Commission Permanente;

– éviter des situations rappelant un «jeu de ping-pong» entre le Bureau et une commission de l'Assemblée sur la présentation d'un rapport en séance plénière ou en Commission Permanente.

4. Remarques finales

37. La commission du Règlement propose que les nouvelles dispositions entrent en vigueur à l'ouverture de la 44e Session ordinaire (mai 1992).

38. Si l'Assemblée retient la modification proposée de l'article 30, paragraphe 1, du Règlement (voir le paragraphe *4.b* de l'avant-projet de résolution), le Bureau devrait amender en conséquence le paragraphe 8 des dispositions relatives à l'organisation des débats – Limitation du temps de parole. Le nouveau libellé du paragraphe 8 pourrait être le suivant: «lors de l'examen des amendements, sauf décision contraire de l'Assemblée, seuls peuvent être entendus un des auteurs de l'amendement, ou un autre membre parlant en faveur de l'amendement» (le reste sans changement).

39. A cette même occasion, le Bureau pourrait adapter à la pratique déjà suivie le paragraphe 6 des dispositions relatives à l'organisation des débats, en remplaçant les mots «vingt-quatre heures avant l'ouverture du débat» par «vingt-quatre heures avant l'ouverture de la séance».

Commission chargée du rapport: commission du Règlement.

Implications budgétaires pour l'Assemblée: néant.

Renvoi en commission: néant (rapport effectué à l'initiative de la commission elle-même).

Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 26 juin 1991.

Membres de la commission: Sir *Geoffrey Finsberg (Président),* MM. *Stig Gustafsson, Dimmer (Vice-Présidents),* Mme *Albrink,* MM. Alloncle, André *(Suppléant: Pistre),* Andreis, Arnalds, Capanna, Cassar, Colombo, De Decker, Demiralp, Faulds, *Gundersen,* Mme *Haller,* MM. *Junghanns,* Karcsay, *Laakso, Lemoine,* van der Linden, Lord, Lyssarides, Marten, José Marques, *Meimarakis,* Moya, O'Brien, *Schieder,* Mme Terborg.

N.B. Les noms des membres ayant pris part au vote sont indiqués en italique.

Voir Résolution 975 (Commission Permanente, 25 novembre 1991).

Annexe 1 – Documents / propositions renvoyés en commission d'avril 1985 à avril 1991

Rapports d'activité du Bureau et de la Commission Permanente[12]	Avril 1985	Septembre 1985	Janvier 1986	Avril 1986	Septembre 1986
Renvois pour le fond dont:	10	19	8	5	24
– propositions	8	9	4	3	15
– documents du Comité des Ministres					
- rapports statutaires	1	1	1	1	1
- demandes d'avis	–	–	1	–	1
- autres	–	–	–	–	–
– pouvoirs contestés (Article 6 *(5.a))*	–	–	–		
– procédure d'urgence (Article 48)	–	2	–	–	–
– débats d'actualité (Article 48.a)	–	–	–	–	1
– rapports d'activité d'organisations internationales ou supranationales	1	6	–	–	5
– communications du Secrétaire Général	–	–	1	1	–
– ttextes adoptés par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe	–	–	1	–	–
– renvoi d'un rapport en commission	0	1	0	1	1
Renvoi en commission d'un amendement (art. 30 (9))	–	–	–	–	–
Renvoi pour avis	3	7	4	4	12
Modification de renvois ou autres décisions du Bureau concernant des propositions/ documents	–	–	–	–	1
Consultation de commissions avant renvoi	1	–	–	–	–
Transmission de documents/ propositions pour information seulement	3	4	–	3	1
Classement sans suite de documents/ propositions	2	–	2	–	–
Retrait de documents/propositions du rôle de l'Assemblée	1	–	–	–	–
Ratification de renvois					
- par l'Assemblée	8	9	4	4	9
- par la Commission permanente	2	10	4	1	15

12. Les renvois ordonnés par l'Assemblée (sans décision préalable du Bureau) sont aussi pris en compte (par exemple articles 6 (5.a), 48, 48 bis).

N.B. Il n'est pas tenu compte dans ce tableau des textes transmis par le Parlement européen.

Progress reports of the Bureau and the Standing Committee*	Jan. 1987	May 1987	Oct. 1987	Jan. 1988	May 1988	Oct. 1988	Jan. 1989	May 1989	Sept. 1989	Jan. 1990	May 1990	Sept. 1990	Jan. 1991	April 1991
References for report, of which:	13	11	15	8	10	14	11	9	15	9	19	18	19	13
– motions	9	8	10	4	4	6	9	5	8	7	12	15	17	8
– Committee of Ministers' documents:														
· statutory reports	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
· requests for opinion	0	1	0	1	1	1	0	0	0	1	3	0	0	1
· others	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
– contested credentials (Rule 6, par. 5.*a*)	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
– urgent procedure (Rule 48)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
– current affairs debate (Rule 48 *bis*)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
– activity reports from international or supranational organisations	0	0	3	1	2	6	0	1	6	0	1	2	1	1
– communications of the Secretary General of the Council of Europe	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
– texts adopted by the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1
– reference back to committee of a report	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Reference to Committee of an amendment (Rule 30.9)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
References for opinion	6	6	8	1	7	7	6	7	7	3	15	10	11	8
Amendments of references or other Bureau decisions regarding motions/documents	1	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1
Consultation of committees before references	0	1	3	0	1	1	2	1	1	0	0	3	1	0
Forwarding of documents/motions for information only	0	2	1	5	4	3	2	0	3	0	3	3	1	1
Filing of documents/motions	0	0	0	1	0	0	0	1	3	0	0	0	4	0
Removal of documents /motions from the Assembly's register	0	0	0	0	0	0	0	1	3 (1 refused)	0	0	0	0	0
Ratification of reference	9	4	5	2	3	5	6	4	7	7	6	5	7	4
· by Assembly														
by Standing Committee	4	7	10	6	7	9	5	5	8	2	13	13	12	9

* References by the Assembly (without prior Bureau decision) are also taken into account (for example Rules 6.5.*a*, 48, 48.*a*)

Note: texts forwarded from the European Parliament are not taken into account.

ANNEXE II

Travaux en cours dans les commissions générales de l'Assemblée en juin 1991

	AS/Pol	AS/Ec	AS/Soc	AS/Jur	AS/Cult	AS/Science	AS/Loc	AS/Mrd (PR)	AS/Pro	AS/Agr	AS/NM	AS/Parl	AS/Bud
Nombre de rapports en préparation	11	9	10	31	10	6	15	12	4	7	5	4	6
Origine du rapport:													
– renvoi d'un document/ d'une proposition par le Bureau de l'Assemblée	5	4	5	24	8	2	13	4	0	7	2	0	1
– instructions données dans une directive de l'Assemblée	1	1	2	5	0	3	1	2	0	0	0	2	1
– instructions données dans une recommandation ou une résolution de l'Assemblée	5	4	2	3	2	1	1	6	0	0	0	1	0
– mandat permanent (y compris les rapports d'activité d'organisations internationales)	0	0	1	0	0	0	1	0	4	0	2	1	4
– décision du Bureau de l'Assemblée	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Nombre d'avis en préparation	6	10	6	12	4	4	4	5	0	3	3	0	0

N.B. Il est à noter que la plupart des commissions précitées suivent de près de vastes secteurs du programme de travail intergouvernemental du Conseil de l'Europe et ont établi d'étroites relations de travail avec plusieurs organisations internationales ou supranationales.

APPENDIX II

Activities under way in the Assembly's general committees as at June 1991

	AS/Pol	AS/Ec	AS/Soc	AS/Jur	AS/Cult	AS/Science	AS/Loc	AS/Mrd (PR)	AS/Pro	AS/Agr	AS/NM	AS/Parl	AS/Bud
Number of reports under preparation	11	9	10	31	10	6	15	12	4	7	5	4	6
Origin of the report:													
– reference of a document/motion from the Bureau of the Assembly	5	4	5	24	8	2	13	4	0	7	2	0	1
– instruction contained in an Assembly Order	1	1	2	5	0	3	1	2	0	0	0	2	1
– instruction contained in an Assembly recommendation or resolution	5	4	2	3	2	1	1	6	0	0	0	1	0
– permanent mandate (including activity reports of international organisations)	0	0	1	0	0	0	1	0	4	0	2	1	4
– decision of the Bureau of the Assembly	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Number of opinions under preparation	6	10	6	12	4	4	4	5	0	3	3	0	0

N.B. It is to be noted that most of the above-mentioned committees follow closely large sections of the Council of Europe's intergovernmental work-programme and have established close working relations with several international or supranational organisations.

Annexe 3

APPENDIX III / ANNEXE III

Number of texts adopted by the Standing Committee / **Nombre de textes adoptés par la Commission Permanente**
July 1971–July 1991 / Juillet 1971–juillet 1991

Ordinary session / Session ordinaire	*Summer meetings* / Réunions d'été	*Spring and autumn meetings* / Réunions de printemps et d'automne
1971–1972	7	7
1972–1973	7	8
1973–1974	8	1
1974–1975	7	5
1975–1976	7	4
1976–1977	6	5
1977–1978	11	9
1978–1979	8	5
1979–1980	21	8
1980–1981	9	8
1981–1982	6	3
1982–1983	13	1
1983–1984	7	13
1984–1985	12	3
1985–1986	11	4
1986–1987	12	6
1987–1988	8	10
1988–1989	16	5
1989–1990	8	8
1990–1991	7	7
1991–1992 *(until July 1991)* (jusqu'en juillet 1991)	15	0
Total	206	120

APPENDIX IV / ANNEXE IV

General committees / Commissions générales	*Number of reports with operative parts presented between* a. *February 1984 and April 1991* / Nombre de rapports avec dispositif présentés entre *a.* Fév. 84 et avril 91	*Number of written opinions presented (1984–April 1991)* / Nombre d'avis écrits présentés (1984–avril 1991)	*Number of information reports presented (1984–April 1991)* Nombre de rapports d'information présentés (1984–avril 1991)	*Total number of texts adopted on the basis of these reports* b./ Total de textes adoptés sur la base de ces rapports *b.*					*Of which texts adopted by AS/Per* / Dont textes adoptés en AS/Per					*Of which texts adopted in plenary session* / Dont textes adoptés en session plénière				
				Opinions/ Avis	*Rec.*/ Rec.	*Res.*/ Rés.	*Orders*/ Dir.	Total	*Opinions*/ Avis	*Rec.*/ Rec.	*Res.*/ Rés.	*Orders*/ Dir.	Total	*Opinions*/ Avis	*Rec.*/ Rec.	*Res.*/ Rés.	*Orders*/ Dir.	Total
AS/Pol	47	8	3	5	19	29	2	55	0	2	7	1	10	5	17	22	1	45
AS/Ec	44	9	1	0	9	29	0	38	0	3	4	0	7	0	6	25	0	31
AS/Soc	32	13	2	8	18	4	2	32	4	6	1	0	11	4	12	3	2	21
AS/Jur	31	17	2	3	19	7	3	32	1	6	4	1	12	2	13	3	2	20
AS/Cult	37	12	2	1	26	8	3	38	0	7	0	2	19	1	19	8	1	29
AS/Science	14	12	0	0	6	8	4	18	0	0	2	1	3	0	6	6	3	15
AS/Loc	33	15	1	7	22	4	2	35	7	4	3	1	15	0	18	1	1	20
AS/MRD (PR)	38	13	4	0	29	8	2	39	0	3	5	1	9	0	26	3	1	30
AS/Pro	14	0	3	0	0	13	0	13	0	0	12	0	12	0	0	1	0	1
AS/Agr	30	15	0 *c.*	0	12	19	0	31	0	3	8	0	11	0	9	11	0	20
AS/NM	15	9	0	0	5	11	1	17	0	2	1	1	4	0	3	10	0	13
AS/Bud	19	1	0	15	4	0	2	21	13	3	0	2	18	2	1	0	0	3
AS/Parl	5	0	9	0	3	3	2	8	0	0	0	0	0	0	3	3	2	8
Total	359	124	27	39	172	143	23	*d.* 377	25	39	47	10	121	14	133	96	13	256

a. The number of reports presented does not necessarily correspond with the number of texts adopted; some reports include more than one draft text; some are referred back to committee; some draft texts are rejected by the Assembly. / Le nombre de rapports présentés n'est pas nécessairement identique avec le nombre de textes adoptés; certains rapports comportent plus d'un projet de textes; des rapports sont renvoyés en commission; des projets de textes sont rejetés par l'Assemblée.

b. Nine of the texts adopted during the 1984–1985 session are based on reports already tabled during the 1983–1984 session, which is not taken into account here; three recommendations, three resolutions and one order adopted by the Assembly are the result of the joint work of several committees; so as not to favour any one of them, these seven texts have not been included in this list; one Assembly resolution (No. 949) is based on the progress report of the Bureau and the Standing Committee which has not been taken into account. / Neuf des textes adoptés pendant la session 1984–1985 ont été basés sur des rapports déposés déjà pendant la session 1983–1984 qui n'est pas prise en compte ici; deux recommandations et trois résolutions adoptées par l'Assemblée, qui sont l'œuvre conjointe de plusieurs commissions, n'ont pas été incluses dans la liste afin de ne pas privilégier une de ces commissions.

c. (Reports on the examination of credentials) / (Rapports sur la vérification des pouvoirs)

d. Twelve orders based on motions (Rule 31, paragraph 3) and not on reports have not been taken into account. / Douze directives qui se basent sur des propositions de directive et non pas sur des rapports ne sont pas comprises dans le tableau.

AS/Pol *Political Affairs Committee* / Commission des questions politiques; **AS/Ec** *Committee on Economic Affairs and Development* / Commission des questions économiques et du développement; **AS/Soc** *Social, Health and Family Affairs Committee* / Commission des questions sociales, de la santé et de la famille; **AS/Jur** *Committee on Legal Affairs and Human Rights* / Commission des questions juridiques et des droits de l'homme; **AS/Cult** *Committee on Culture and Education* / Commission de la culture et de l'éducation; **AS/Science** *Committee on Science and Technology* / Commission de la science et de la technologie; **AS/Loc** *Committee on Environment, Regional Planning and Local Authorities* / Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux; **AS/MRD (PR)** *Committee on Migration, Refugees and Demography* / Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie; **AS/Pro** *Committee on Rules of Procedure* / Commission du Règlement; **AS/Agr** *Committee on Agriculture* / Commission de l'agriculture; **AS/NM** *Committee on Relations with European Non-Member Countries* / Commission des relations avec les pays européens non membres; **AS/Bud** *Committee on the Budget and the Intergovernmental Work Programme* / Commission du budget et du programme de travail intergouvernemental; **AS/Parl** *Committee on Parliamentary and Public Relations* / Commission des relations parlementaires et publiques.