Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
http://assembly.coe.int

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 12887
27 mars 2012

Suivi des travaux de l'Assemblée parlementaire par le Comité des Ministres

Rapport[1]
Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles
Rapporteur: M. Serhiy HOLOVATY, Ukraine, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Résumé

Le Comité de Ministres et l'Assemblée parlementaire portent une responsabilité conjointe s'agissant de garantir le bon fonctionnement du Conseil de l'Europe. Les initiatives de l'Assemblée sont indispensables à l'Organisation, mais elles ne peuvent se concrétiser sans le soutien du Comité des Ministres. Le renforcement du dialogue entre les deux organes statutaires et de la coordination de leurs actions et positions sont essentiels pour répondre aux objectifs de la réforme du Conseil de l'Europe que sont notamment le renforcement de l'action externe et de la visibilité de l'Organisation.

La nouvelle impulsion politique donnée aux relations interinstitutionnelles, notamment par l'accord conjoint de 2009 sur le «Dialogue renforcé entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres», ainsi que les propositions qui figurent dans le rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de 2010 sur le dialogue et la coopération renforcés entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres, doivent désormais trouver une application concrète.

Afin de promouvoir un dialogue véritable, substantiel et permanent, de développer une collaboration constructive, de renforcer les interactions entre l'Assemblée et le Comité des Ministres, à optimiser la complémentarité, l'impact et l'efficacité de leur action, l'Assemblée doit s'engager à mettre en place un nombre de bonnes pratiques.

Parallèlement, le Comité des Ministres devrait notamment s'engager à mettre en place une procédure formelle de consultation de l'Assemblée sur les projets de nouveaux instruments juridiques et à examiner les recommandations de l'Assemblée de façon approfondie et éclairée, à leur donner un suivi concret et à y répondre rapidement et de manière substantielle.

1. Renvoi en commission: Doc. 11831, Renvoi 3541 du 29 mai 2009.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution ... 3
B. Projet de recommandation ... 5
C. Exposé des motifs, par M. Holovaty, rapporteur ... 7
1. Contexte général ... 7
1.1. Origine du rapport ... 7
1.2. Evolution récente des relations institutionnelles entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire ... 7
2. Promouvoir un dialogue actif et effectif entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres dans le cadre des procédures statutaires ... 8
2.1. Suites données aux recommandations de l'Assemblée ... 9
2.2. Examen des réponses du Comité des Ministres aux recommandations de l'Assemblée ... 10
2.3. Consultation de l'Assemblée en matière de négociation de nouveaux instruments juridiques 10
2.4. Consultation avec l'Assemblée en matière budgétaire ... 12
2.5. Questions écrites au Comité des Ministres ... 12
3. Renforcer les interactions entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres afin de promouvoir un meilleur suivi des textes adoptés par l'Assemblée ... 13
3.1. Participation de l'Assemblée aux travaux des comités intergouvernementaux ... 13
3.2. Liaison entre les commissions de l'Assemblée parlementaire et les groupes de rapporteurs des Délégués des Ministres ... 13
3.3. Rapporteurs généraux ... 14
3.4. Comité mixte ... 14
3.5. Identification et coordination des priorités des présidences futures du Conseil de l'Europe grâce à l'implication et à la consultation des délégations nationales concernées de l'Assemblée ... 15
3.6. Suivi des débats libres ... 15
4. Conclusions ... 15
Annexe – Relations entre les commissions de l'Assemblée parlementaire et les groupes de rapporteurs des Délégués des Ministres: 2006-2011 ... 17

A. Projet de résolution[2]

1. Aux termes de l'article 1er du Statut du Conseil de l'Europe, l'Organisation accomplit ses missions au moyen de ses deux organes que sont le Comité de Ministres et l'Assemblée parlementaire. Ces deux institutions portent une responsabilité conjointe à l'égard de l'Organisation et leur interaction est indispensable afin de garantir son fonctionnement efficace et harmonieux.

2. L'Assemblée se félicite de l'amélioration du dialogue interinstitutionnel marqué par l'adoption, en 2009, conjointement par les deux organes, de l'accord sur le «Dialogue renforcé entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres». Les propositions y figurant, complétées par celles du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe dans son rapport de 2010 «Dialogue et coopération renforcés entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres», constituent une base solide pour promouvoir un dialogue actif, ouvert et transparent. Elles doivent désormais trouver une application concrète.

3. Comme le prônent la Résolution 1689 (2009) et la Recommandation 1886 (2009) sur l'avenir du Conseil de l'Europe à la lumière de ses soixante années d'expérience, le changement des méthodes de travail et la mise en place de nouvelles pratiques n'impliquent pas nécessairement des modifications réglementaires mais relèvent du domaine de l'action et de la volonté politiques.

4. Au vu des considérations qui précèdent, s'agissant de l'amélioration de ses méthodes de travail, l'Assemblée décide de mettre en place un certain nombre de bonnes pratiques et de démarches visant à renforcer les interactions entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres, et à optimiser la complémentarité, l'impact et l'efficacité de leur action, afin d'accroître la visibilité de l'Organisation dans son ensemble.

5. En conséquence, l'Assemblée s'engage:

5.1. en ce qui concerne les recommandations adressées au Comité des Ministres:

5.1.1. à veiller à ce que les commissions soient saisies de questions ayant une pertinence politique pour l'Organisation et ses Etats membres;

5.1.2. sans porter préjudice à son rôle prospectif et d'impulsion d'idées, à adopter des recommandations, rédigées de manière claire et concise, formulant des propositions cohérentes, en rapport avec les priorités du Conseil de l'Europe, telles que définies notamment dans le plan d'action du troisième Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement du Conseil de l'Europe de 2005, et limitées aux domaines où une action commune intergouvernementale s'impose;

5.2. en ce qui concerne les questions écrites adressées au Comité des Ministres, à veiller à ce que ses membres en fassent un usage responsable, conforme à l'intérêt de l'Assemblée; elle décide en conséquence que les critères de recevabilité posés par les lignes directrices concernant les questions aux orateurs invités, adoptées par la Résolution 1658 (2009) sur les questions au Comité des Ministres, seront applicables aux questions écrites au Comité des Ministres, notamment en ce qu'elles doivent présenter un intérêt général et relever de la compétence de l'Organisation et du domaine de responsabilité du Comité des Ministres;

5.3. en ce qui concerne le suivi donné par le Comité des Ministres aux recommandations et aux avis de l'Assemblée:

5.3.1. à généraliser la pratique de l'examen approfondi par les commissions des réponses du Comité des Ministres aux recommandations de l'Assemblée, ou du suivi donné aux avis, notamment:

5.3.1.1. en s'inspirant de la méthode utilisée par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et la commission des questions politiques et de la démocratie lorsqu'elles examinent les réponses du Comité des Ministres;

5.3.1.2. en élaborant dans des cas appropriés un rapport sur le suivi d'un avis statutaire ou d'une recommandation;

5.3.2. à développer un véritable dialogue avec le Comité des Ministres en faisant usage des possibilités offertes aux parlementaires et aux commissions, qu'il s'agisse des procédures formelles (questions écrites au Comité des Ministres, questions orales à la Présidence du Comité

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 26 janvier 2012.

des Ministres) ou des moyens informels (courrier du président de la commission; déclaration ou communiqué de la commission) pour solliciter du Comité des Ministres des éclaircissements sur ses réponses;

5.4. en ce qui concerne les relations de travail avec le Comité des Ministres et les comités intergouvernementaux:

5.4.1. à promouvoir au sein des commissions de l'Assemblée une démarche proactive visant à développer les relations de travail avec les organes subsidiaires pertinents du Comité des Ministres (groupes de rapporteurs, coordinateurs thématiques, groupes de travail), en encourageant les présidents des commissions, les rapporteurs et les rapporteurs généraux de l'Assemblée à établir des contacts réguliers et à suivre leurs travaux;

5.4.2. à développer les relations de travail avec les comités directeurs et comités d'experts intergouvernementaux et la participation des rapporteurs et rapporteurs généraux de l'Assemblée à leurs travaux, notamment afin de contribuer en amont à faire valoir la position de l'Assemblée, en particulier sur les projets de traités;

5.5. en ce qui concerne le développement des synergies institutionnelles et la valorisation de l'action du Conseil de l'Europe au niveau national:

5.5.1. dans les Etats membres devant assurer la présidence suivante du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, à inviter les délégations nationales auprès de l'Assemblée à initier, au sein de leur parlement, le débat avec le gouvernement sur la détermination de ses priorités et leur suivi;

5.5.2. rappelant la Résolution 1640 (2008) «Utilisation par les membres de l'Assemblée de leur double rôle parlementaire – national et européen», ainsi que les engagements pris par ses membres au titre de la réforme de l'Assemblée, à appeler ses membres à assurer la promotion et la visibilité des travaux de l'Assemblée et, à titre général, à soutenir les activités du Conseil de l'Europe, dans leurs parlements nationaux respectifs.

6. Parallèlement, l'Assemblée attend du Comité des Ministres:

6.1. qu'il s'engage à mettre en place une procédure formelle de consultation de l'Assemblée sur les projets de nouveaux instruments juridiques. Il est important que l'Assemblée soit saisie pour un avis statutaire au moins trois mois avant la date d'adoption du projet; elle doit également être informée par écrit des suites données aux amendements contenus dans l'avis statutaire;

6.2. qu'il s'engage activement à examiner les recommandations de l'Assemblée de façon approfondie et détaillée, à leur donner un suivi concret et à y répondre rapidement, dans un délai n'excédant pas six mois, et de manière substantielle;

6.3. qu'il participe de manière substantielle aux travaux du Comité mixte afin de parvenir à une position commune sur les sujets d'importance pour le fonctionnement de l'Organisation et le renforcement de l'action externe du Conseil de l'Europe.

B. Projet de recommandation[3]

1. L'Assemblée parlementaire réaffirme son attachement aux compétences qui lui ont été confiées par le Statut du Conseil de l'Europe, qu'elle a su développer depuis la création de l'Organisation, et qu'elle entend pleinement exercer en cherchant à mener au mieux sa mission à l'égard des attentes des citoyens européens qu'elle représente. Pour autant, afin de mener à bien cette mission, l'Assemblée se déclare tout autant attachée au maintien et au développement d'une collaboration constructive avec le Comité des Ministres. Les initiatives de l'Assemblée sont indispensables à l'Organisation, mais elles ne peuvent se concrétiser sans le soutien du Comité des Ministres.

2. Par ailleurs, une meilleure interaction entre les deux organes statutaires permettrait d'éviter la dispersion des efforts et la duplication des actions et répondrait ainsi aux préoccupations centrales de la réforme du Conseil de l'Europe que sont l'optimisation et la rationalisation des ressources, ainsi que le renforcement de l'action externe de l'Organisation. Le renforcement du dialogue entre les deux organes statutaires et de la coordination de leurs actions et positions sont essentiels à la réussite de la réforme.

3. L'Assemblée se félicite de la nouvelle impulsion politique donnée aux relations interinstitutionnelles sous la présidence slovène, puis la présidence suisse, du Comité des Ministres. L'adoption en 2009 du document «Dialogue renforcé entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres» a marqué une nouvelle étape dans le dialogue interinstitutionnel. Les propositions qui y sont formulées, complétées par les mesures suggérées par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe dans son rapport de 2010 «Dialogue et coopération renforcés entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres», sont en voie de mise en œuvre. L'Assemblée réaffirme sa volonté de continuer à œuvrer au rapprochement avec le Comité des Ministres et au renforcement de la compréhension mutuelle.

4. Afin de promouvoir un dialogue véritable, substantiel et permanent, de renforcer la coopération entre les deux organes statutaires, et d'accroître les synergies institutionnelles, garantes d'une meilleure visibilité de l'Organisation, l'Assemblée s'engage à mettre en place un nombre de pratiques exposées dans la Résolution … (2011) sur le suivi des travaux de l'Assemblée parlementaire par le Comité des Ministres. Parallèlement, elle recommande au Comité des Ministres:

4.1. de renforcer le processus de consultation de l'Assemblée:

4.1.1. pour les projets de nouveaux instruments juridiques, en institutionnalisant une procédure formelle de consultation de l'Assemblée qui établisse, entre autres, un calendrier précis et la fixation d'un délai, prévoyant de saisir l'Assemblée d'une demande d'avis statutaire au moins trois mois avant la date d'adoption du projet d'instrument par le Comité des Ministres, ainsi que l'engagement de fournir à l'Assemblée par écrit les informations sur la suite qui a été donnée aux amendements contenus dans l'avis statutaire;

4.1.2. pour la détermination des priorités de la présidence du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en invitant les membres du Comité des Ministres concernés à associer leur délégation nationale auprès de l'Assemblée en la consultant préalablement sur la détermination de ces priorités;

4.2. de s'engager activement à examiner les recommandations de l'Assemblée de façon approfondie et détaillée, à leur donner un suivi concret et à y répondre rapidement, dans un délai n'excédant pas six mois, et de manière substantielle;

4.3. s'agissant des questions écrites des membres de l'Assemblée, de fixer un délai de réponse de six mois et, si aucun accord n'est possible au niveau des Délégués des Ministres, de charger le Président des Délégués des Ministres d'en informer le Président de l'Assemblée par écrit;

4.4. d'encourager les présidents des groupes de rapporteurs et des groupes de travail et les coordinateurs thématiques à maintenir et développer des relations de travail régulières avec les présidents des commissions, les rapporteurs et les rapporteurs généraux de l'Assemblée œuvrant dans les domaines d'activités pertinents;

4.5. de renforcer son implication dans les travaux menés au sein du Comité mixte, afin d'y promouvoir un dialogue ouvert et constructif, permettant de parvenir à une position commune sur les sujets d'importance pour le fonctionnement de l'Organisation et le renforcement de l'action externe du Conseil de l'Europe.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 26 janvier 2012.

5. Enfin, l'Assemblée considère que la mise en œuvre des mesures susmentionnées devrait faire l'objet d'une évaluation commune, entre l'Assemblée et le Comité des Ministres, à intervalles réguliers, dans le cadre approprié.

C. Exposé des motifs, par M. Holovaty, rapporteur

1. Contexte général

1.1. Origine du rapport

1. En février 2009, M. Dick Marty et plusieurs de ses collègues ont présenté une proposition de résolution (Doc. 11831) concernant l'insuffisance du suivi des travaux de l'Assemblée parlementaire par le Comité des Ministres. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, saisie pour rapport, a désigné M. Serhiy Holovaty rapporteur.

2. L'année 2009 a été marquée par plusieurs épisodes donnant le sentiment aux membres de l'Assemblée que les travaux et les propositions qui en émanaient n'avaient pas été considérés de manière appropriée par le Comité des Ministres ou reflétés dans ses décisions sur les choix et stratégies politiques de l'Organisation. Par ailleurs, un désaccord entre le Comité des Ministres et l'Assemblée est intervenu à propos de l'élection du Secrétaire Général concernant l'interprétation de l'article 36 du Statut de l'Organisation et du règlement régissant l'élection, chacun des organes ayant une vision différente de son rôle dans ce processus. Parallèlement, des réflexions plus générales ont été conduites, à l'occasion de son 60ème anniversaire, sur la place du Conseil de l'Europe dans le paysage institutionnel et politique actuel, lesquelles ont mis en exergue la nécessité d'établir un dialogue interinstitutionnel véritable et constructif afin de garantir un fonctionnement efficace et harmonieux de l'Organisation dans l'avenir[4].

1.2. Evolution récente des relations institutionnelles entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire

3. Il convient de noter que, depuis la création de l'Organisation, les deux organes statuaires ont examiné, à intervalles réguliers, la question de l'amélioration de leurs méthodes de travail afin d'optimiser leur complémentarité, de valoriser les compétences et l'expertise de l'un et de l'autre et d'adapter ces méthodes au contexte politique et social en évolution permanente. Par exemple, en mai 2001, le Comité des Ministres a approuvé un document[5] préconisant le renforcement de la coopération entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire, notamment par l'amélioration de la communication et des échanges d'informations, et par la promotion du dialogue informel, de la transparence et de la compréhension entre les deux organes.

4. En 2006, l'Assemblée a adopté une recommandation sur l'équilibre institutionnel au Conseil de l'Europe (Recommandation 1763 (2006)). Le rapport très complet qui accompagnait la recommandation (Doc. 11017), tout en relevant des points positifs, faisait état de la faiblesse des instruments dont l'Assemblée dispose afin d'influencer l'ordre du jour du Comité des Ministres et du manque d'information quant aux suites données aux avis statutaires et aux propositions y figurant[6].

5. Dans sa réponse à la recommandation de l'Assemblée (Doc. 11222), le Comité des Ministres réitérait sa volonté de coopérer avec l'Assemblée en gardant une approche souple, considérant qu'il n'y avait pas lieu de réaménager les compétences ou de codifier les pratiques existantes[7]. L'Assemblée et le Comité des Ministres ont étudié alors de nouvelles voies pour un partenariat stratégique complémentaire aux échanges formels en place sur la base des recommandations et des avis statutaires de l'Assemblée. Il y a lieu de citer, par exemple, la déclaration interprétative conjointe adoptée en mars 2010 concernant les règles et procédures pour les futures élections du Secrétaire Général (CM(2009)195 final), véritable accord interinstitutionnel négocié entre les deux organes. Par ailleurs, le Comité des Ministres et l'Assemblée ont reconnu l'intérêt d'organiser des réunions régulières informelles entre le Bureau du Comité des Ministres et le Comité des Présidents de l'Assemblée, dont la première s'est tenue en mai 2009.

---

4. Voir le rapport présenté par la commission des questions politiques sur l'avenir du Conseil de l'Europe à la lumière de ses soixante années d'expérience (Doc. 12017), la Résolution 1689 (2009) et la Recommandation 1886 (2009), particulièrement le paragraphe 5 de celle-ci.

5. CM(2001)72.

6. Une proposition de résolution déposée en mai 2010 (Doc. 12252) sur «La prééminence du droit dans les Etats membres du Conseil de l'Europe: soutenir l'autorité des recommandations de l'Assemblée parlementaire», renvoyée pour rapport à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, insiste sur l'amélioration du suivi accordé aux recommandations de l'Assemblée et sur le renforcement des activités visant à évaluer leur impact et à garantir leur mise en œuvre effective.

6. Une nouvelle impulsion politique a été donnée aux relations interinstitutionnelles sous la présidence slovène du Conseil de l'Europe, puis sous la présidence suisse. Le document intitulé «Dialogue renforcé entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres»[8], adopté en septembre 2009, est le fruit d'un accord commun sur des propositions visant à renforcer le dialogue et la coopération entre les deux organes. Outre des mesures qui seront détaillées ci-dessous, le Comité des Ministres et l'Assemblée convenaient de charger le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe d'établir un rapport qui fournirait des pistes complémentaires de réflexion. En juin 2010, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a publié son rapport[9].

7. Enfin, en juin 2011, l'Assemblée a adopté la Résolution 1822 (2011) sur la réforme de l'Assemblée parlementaire, s'exprimant en faveur du renforcement du dialogue interinstitutionnel, notamment par la mise en œuvre des mesures indiquées dans le rapport établi par le Secrétaire Général.

8. Le présent rapport vise à examiner les propositions susmentionnées et à les compléter en termes pratiques, sous l'angle du suivi donné par le Comité des Ministres aux recommandations et aux avis statutaires de l'Assemblée. Il n'a pas pour but de mettre à jour le rapport sur l'équilibre institutionnel au Conseil de l'Europe précité, même si le rapporteur souscrit pleinement à la conclusion selon laquelle des réformes institutionnelles de grande envergure permettraient d'améliorer l'équilibre institutionnel au Conseil de l'Europe et de renforcer l'impact de ses actions. Le présent rapport se réfère aux pratiques existantes pour lesquelles les efforts de coopération et d'amélioration des méthodes de travail devraient être non seulement maintenus, mais renforcés.

9. Enfin, le 12 janvier 2012, à l'invitation de sa Présidente, Mme Ellen Berends, Représentante permanente des Pays-Bas, le Groupe de travail ad hoc des Délégués des Ministres sur les réformes institutionnelles a tenu un échange de vues avec le rapporteur et le président de la commission du Règlement, ainsi qu'avec le rapporteur de l'Assemblée sur la réforme de l'Assemblée et sur l'avenir du Conseil de l'Europe, M. Jean-Claude Mignon. Les Délégués des Ministres avaient été invités à réagir aux propositions qui figurent dans ce rapport. Cet échange de vues, qui s'est déroulé dans une atmosphère très constructive et particulièrement cordiale, a permis de recueillir des informations utiles à la finalisation de ce rapport.

2. Promouvoir un dialogue actif et effectif entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres dans le cadre des procédures statutaires

10. L'Assemblée adopte des résolutions, des recommandations et des avis. Seuls les recommandations et les avis sont transmis au Comité des Ministres pour action. Toutefois, tous les textes adoptés par l'Assemblée, y compris les résolutions, sont inscrits à l'ordre du jour du Comité des Ministres (Délégués des Ministres). Dans la mesure où le Comité des Ministres se contente normalement de prendre note des résolutions, il ne sera question dans le présent chapitre que des textes sur lesquels le Comité des Ministres est appelé à se prononcer.

---

7. Le Comité des Ministres se déclare, entre autres, favorable à:

– la participation active des représentants de l'Assemblée au sein des comités directeurs en charge de l'élaboration d'instruments juridiques;

– examiner avec l'Assemblée la meilleure manière d'étendre la coopération en matière de consultation, par exemple, à l'établissement et à la mise en œuvre des priorités de l'Organisation (rappelant que l'Assemblée avait été conviée à participer aux travaux préparatoires de la Déclaration et du Plan d'action du Sommet de Varsovie de 2005, ainsi qu'aux travaux consacrés au suivi du Sommet et à ceux dédiés à la négociation du Mémorandum d'accord avec l'Union européenne);

– à envisager une amélioration des informations diffusées à l'Assemblée, mais en conservant une certaine souplesse à ce processus afin d'éviter la bureaucratisation de ces échanges;

– en matière budgétaire, à transmettre à l'Assemblée le rapport de l'Auditeur externe et le rapport annuel de l'Auditeur interne;

– à valoriser le rôle du Comité mixte et à examiner avec l'Assemblée, au sein de ce Comité, la meilleure manière de procéder afin de parvenir à une entente plus étroite entre les deux organes y compris par l'intermédiaire de groupes mixtes informels dédiés à des questions d'intérêt commun qui pourraient compléter, en cas de besoin, la participation actuelle dans les enceintes des deux organes.

8. CM(2009)142.

9. SG/Inf(2010)12, Dialogue et coopération renforcés entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres, rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2.1. Suites données aux recommandations de l'Assemblée

11. En vertu du Statut du Conseil de l'Europe et de son propre Règlement intérieur, le Comité des Ministres est tenu d'examiner les recommandations (et les avis statutaires), mais pas d'y répondre. En pratique, toutefois, le Comité des Ministres lui-même s'est engagé dès 1963 (paragraphe 8 du Doc. 1643) à répondre en détail aux recommandations de l'Assemblée. Jusqu'en 1994, l'adoption de ces réponses par le Comité des Ministres ne pouvait se faire qu'à l'unanimité. En novembre 1994, le Comité des Ministres a décidé d'adopter dorénavant ses réponses à l'Assemblée à la majorité des deux tiers, étant entendu que tout serait fait pour parvenir à un consensus dans un délai raisonnable. En 2003, les Délégués des Ministres ont pris l'engagement qu'une réponse à une recommandation de l'Assemblée devait être donnée, dans la mesure du possible, dans un délai inférieur à six mois.

12. Lorsqu'il décide des suites qu'il entend donner – communication aux gouvernements des Etats membres; communication pour information et/ou commentaires éventuels aux comités directeurs, comités d'experts et autres instances compétentes du Conseil de l'Europe, le cas échéant pour préparation d'un projet de réponse – le Comité des Ministres prend en considération les domaines d'action prioritaire du Conseil de l'Europe, les activités, les structures intergouvernementales et les ressources existantes. En particulier, le Comité des Ministres ne semble plus disposé, depuis plusieurs années, à entreprendre une activité intergouvernementale qui n'est pas déjà couverte par le programme de travail du Conseil de l'Europe lorsque l'Assemblée en fait la demande dans une recommandation.

13. Ainsi, les «Lignes directrices révisées pour la réforme et modernisation des méthodes de travail du Comité»[10], actuellement en cours de discussion au niveau du Groupe de travail ad hoc sur les réformes institutionnelles des Délégués des Ministres, vise au point 17 à fixer les critères qualitatifs du contenu des réponses (qui devront être concises et axées sur les résultats). Une telle mesure est de nature à limiter la pratique fréquente du Comité des Ministres de prendre note des propositions de l'Assemblée sans qu'une suite concrète leur soit donnée. Le rapporteur rappelle que le Comité des Ministres s'est engagé en 2010 à donner des réponses substantielles dans le meilleur délai aux textes de l'Assemblée (voir document CM(2009)142)[11].

14. Le rapporteur note également que le Groupe de travail ad hoc sur les réformes institutionnelles, dans les lignes directrices révisées susmentionnées, a également proposé que la/le Président(e) des Délégués des Ministres et/ou des groupes de rapporteurs prenne les dispositions nécessaires pour que, en particulier en cas de désaccord sur le fond, des consultations soient organisées avec les délégations pour faire avancer les travaux en question (point 19).

15. Le rapporteur constate que, à plusieurs reprises, les commissions ont jugé primordial d'obtenir des réponses du Comité des Ministres plus substantielles sur le fond, identifiant précisément les points d'achoppement dans le dialogue et les obstacles à la mise en œuvre des propositions de l'Assemblée.

16. Lors d'un échange de vues, en février 2010, entre le Groupe de travail ad hoc sur les réformes institutionnelles des Délégués des Ministres et M. Jean-Claude Mignon, rapporteur de la commission des questions politiques de l'Assemblée sur l'avenir du Conseil de l'Europe à la lumière de ses 60 années d'expérience, plusieurs délégations permanentes, constatant que certaines des questions débattues par l'Assemblée ne relevaient pas des priorités de l'Organisation, ont souligné la nécessité de recentrer les propositions sur ces priorités, ce qui faciliterait leur suivi. Toutefois, d'autres délégations ont insisté sur le rôle

---

10. CM(2011)96 final. Ces lignes directrices ont été adoptées par le Comité des Ministres les 15-16 février 2012.

11. Le paragraphe 5.1 de la Recommandation 1886 (2009) précitée invite le Comité des Ministres «à revoir ses méthodes de travail en ce qui concerne la préparation des réponses aux recommandations de l'Assemblée afin d'assurer que ces réponses sont établies dans des délais plus courts (en principe, ne dépassant pas les six mois) et avec une plus grande attention sur la substance». Le rapporteur avait procédé, en 2009, à l'analyse des réponses données par le Comité des Ministres aux recommandations de l'Assemblée parlementaire adoptées en 2008 (voir note introductive, document AS/Pro (2009) 16). Il en ressortait que:

– il avait fallu en moyenne 10 mois au Comité des Ministres pour répondre aux recommandations;

– le Comité des Ministres avait pleinement entériné un quart des propositions de l'Assemblée, mais sans que l'on connaisse toujours les suites concrètes données;

– près de 40 % des propositions de l'Assemblée n'ont pas été spécifiquement examinées par le Comité des Ministres ou ont uniquement fait l'objet d'observations d'ordre général de sa part;

– un an après leur adoption, quatre des 33 recommandations adoptées en 2008 n'avaient pas encore reçu de réponse du Comité des Ministres.

important joué par l'Assemblée pour attirer l'attention du Comité des Ministres sur de nouveaux défis[12]. Les mêmes observations ont été faites par les Délégués des Ministres lors de l'échange de vues susmentionné avec le Groupe de travail ad hoc sur les réformes institutionnelles, le 12 janvier 2012.

17. Le recentrage des recommandations adressées au Comité des Ministres sur les priorités de l'Organisation est au nombre des mesures prônées par la Résolution 1822 (2011) sur la réforme de l'Assemblée parlementaire (paragraphe 5.1.1) qui confirme l'intention de l'Assemblée de renforcer les conditions de dépôt des propositions de recommandation et de résolution. Une présélection plus stricte des propositions par le Bureau de l'Assemblée est recommandée, et les commissions sont invitées à élaborer, sur certaines questions, des rapports d'information sur lesquels l'Assemblée ne serait pas appelée à voter. Le rapport à l'origine de la résolution met clairement l'accent sur la nécessité de réduire le nombre de textes adoptés, de présenter des textes plus synthétiques et de meilleure qualité, et de limiter les recommandations au Comité des Ministres aux seuls domaines où une action intergouvernementale s'impose.

18. Le rapporteur espère que la pratique de filtrage des propositions de recommandation va être intégrée dans les méthodes de travail de l'Assemblée et que cela aura un impact concret positif sur la qualité du suivi au niveau du Comité des Ministres. Toutefois, l'Assemblée ne doit pas abdiquer son pouvoir d'initiative et elle doit continuer à jouer son rôle prospectif et d'impulsion d'idées, l'expérience ayant montré que l'Assemblée est à la source de nombreuses avancées majeures du Conseil de l'Europe.

2.2. Examen des réponses du Comité des Ministres aux recommandations de l'Assemblée

19. S'agissant de l'examen des réponses du Comité des Ministres aux recommandations, le rapporteur note avec satisfaction que cette pratique prend de l'ampleur. Ainsi, la commission des questions politiques et de la démocratie[13] et la commission des questions juridiques et des droits de l'homme analysent déjà les réponses données par le Comité des Ministres aux recommandations adoptées sur la base de leurs rapports[14]. Cette pratique devrait être adoptée par d'autres commissions de l'Assemblée comme le suggère d'ailleurs la Résolution 1822 (2011). Cette démarche des commissions repose sur l'implication des rapporteurs. Il a également été suggéré que l'examen des réponses du Comité des Ministres aux recommandations figure au début de l'ordre du jour des commissions. Un dialogue effectif entre les deux organes nécessiterait un suivi plus actif de l'Assemblée, qui pourrait réagir à la réponse donnée en posant des questions supplémentaires précises. Cela pourrait se faire par le biais des questions écrites au Comité des Ministres, ou d'un courrier adressé par le président de la commission au Président des Délégués des Ministres.

20. La Résolution 1822 (2011) invite également les commissions de l'Assemblée à élaborer un rapport annuel sur les suites données par les parlements nationaux et/ou le Comité des Ministres aux textes adoptés et, le cas échéant, de faire un communiqué public lorsque celles-ci ne sont pas satisfaisantes (paragraphe 5.2.2).

2.3. Consultation de l'Assemblée en matière de négociation de nouveaux instruments juridiques

21. Le rapporteur constate que la question des consultations de l'Assemblée en matière de nouvelles conventions et protocoles additionnels revient de manière régulière et reste une matière où un véritable progrès dans les relations interinstitutionnelles devrait être encore accompli. Les commissions de l'Assemblée ont, en effet, parfois exprimé des critiques tant à l'égard de la procédure suivie que du contenu des réactions du Comité des Ministres à leurs propositions[15]. Dans l'Avis 251 (2004) sur le projet de protocole no 14 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention et l'Avis 270 (2008) sur le projet de convention du Conseil de l'Europe sur l'accès

---

12. Au cours de cet échange de vues, M. Mignon a fait remarquer que, si l'Assemblée peut être favorable à une focalisation accrue sur des questions relevant des activités centrales de l'Organisation permettant de renforcer la cohérence entre les deux organes, sa nature d'Assemblée parlementaire rend légitime qu'elle se saisisse de toute question intéressant les Européens ou de questions d'actualité.

13. Document AS/Pol (2011) 24 – Réponses données par le Comité des Ministres aux recommandations émanant de la commission [des questions politiques], adoptées par l'Assemblée depuis janvier 2010: commentaires de la commission des questions politiques.

14. Voir à titre d'exemple les documents AS/Jur (2011) 16, 17, 18, 19, 20 et 21.

15. Dans la Recommandation 1695 (2005) sur le projet de convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, l'Assemblée déplorait que les deux tiers de ses amendements au projet aient été rejetés par le comité d'experts chargé d'élaborer le texte. Voir également le rapport de la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes (Doc. 10474).

aux documents publics, l'Assemblée invite instamment le Comité des Ministres à lui soumettre des demandes d'avis sur les projets de traité au moins trois mois avant la réunion du Comité des Ministres au cours de laquelle ces projets doivent être examinés et à prendre en compte ce laps de temps de trois mois dans les délais fixés aux comités directeurs intergouvernementaux chargés de leur élaboration[16]. Deux nouveaux avis de l'Assemblée (Avis 276 (2010) sur le projet de convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique et Avis 277 (2010) sur le projet de protocole portant modification à la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (STE no 127)) insistent de nouveau sur la nécessité d'impliquer l'Assemblée à un stade plus précoce quand le Comité des Ministres sollicite son avis sur un projet d'instrument juridique[17]. Enfin, dans ses Avis 270 (2008) et 277 (2010), l'Assemblée demande au Comité des Ministres de l'informer des suites données à ses propositions.

22. Les traités négociés dans le cadre du Conseil de l'Europe, et dont l'Assemblée est souvent à l'origine, sont à la base de la construction d'un espace juridique commun en Europe, voire au-delà, et contribuent à la mise en place d'un climat paneuropéen de confiance. Les propositions venant de l'Assemblée ne devraient pas être perçues comme un obstacle dans les négociations d'un traité international. Au contraire, elles se situent dans le prolongement des efforts des gouvernements à trouver une position commune acceptable. Premièrement, l'Assemblée est susceptible de débloquer les impasses politiques éventuelles en organisant des consultations informelles[18]. Deuxièmement, la qualité des suites données par le Comité des Ministres aux avis statutaires va influencer les efforts que des membres de l'Assemblée vont mettre en œuvre afin d'obtenir la ratification dudit texte au niveau national. En effet, le nombre des traités dont l'entrée en vigueur a été retardée, au vu du nombre insuffisant de ratifications, démontre que le processus ne s'achève pas avec l'adoption du texte par le Comité des Ministres.

23. Par conséquent, le rapporteur estime que les avis statutaires de l'Assemblée pourraient avoir davantage de poids si le Comité des Ministres acceptait d'impliquer l'Assemblée plus en amont dans l'élaboration des projets de traités et rédigeait les procès-verbaux des réunions où les propositions de l'Assemblée ont été discutées à l'instar des procès-verbaux qui retracent les discussions sur les propositions soumises par les Etats au sein des groupes d'experts ou des comités intergouvernementaux.

24. Le délai de consultation[19] et les modalités de coordination pourraient être réglés sous forme d'un accord entre les deux organes[20]à l'instar de la déclaration interprétative conjointe adoptée en 2009 par l'Assemblée et le Comité des Ministres au sujet des règles et procédures pour les futures élections du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

25. Enfin, le rapporteur est également d'avis que la procédure de consultation pourrait également être étendue pour certains projets de recommandation aux Etats membres.

---

16. Le paragraphe 5.3 de la Recommandation 1886 (2009) précitée invite le Comité des Ministres «à prévoir des délais raisonnables (en principe de trois mois au moins) pour la consultation statutaire de l'Assemblée sur des projets de conventions, et à informer régulièrement celle-ci des suites réservées aux propositions d'amendements formulées dans ses avis statutaires».

17. Toutefois, dans l'Avis 280 (2011) sur le projet de convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, l'Assemblée reconnaît avoir participé à l'ensemble du processus de négociation au sein du Comité ad hoc pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (CAHVIO).

18. Une consultation informelle a été organisée par le rapporteur de l'Assemblée sur le projet de protocole portant modification à la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, M. Pieter Omtzigt, qui a permis d'aboutir à une formule de compromis relative à l'article 22.1. Le Groupe de rapporteurs sur la coopération juridique des Délégués des Ministres a salué l'implication du rapporteur.

19. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe propose, dans son rapport de 2010 précité, d'adopter un calendrier des travaux préparatoires sur les projets de traité, qui prendrait en considération un délai de consultation de l'Assemblée de trois mois minimum et qui permettrait au comité de rédaction de prendre en compte l'avis de l'Assemblée avant l'adoption finale par le Comité des Ministres, étant entendu que «dans des circonstances exceptionnelles, il serait possible, d'un commun accord, de ne pas tenir compte de ce délai de consultation».

20. Le rapporteur note que même si le processus de prise de décision de l'Union européenne n'est pas comparable à celui du Conseil de l'Europe, la pratique des accords institutionnels à laquelle l'Union recourt lui semble tout à fait transposable dans les méthodes de travail du Conseil. En effet, un accord institutionnel permet d'ajuster ponctuellement des compétences respectives sans empiéter sur le droit primaire que constituent le statut et les résolutions statutaires.

2.4. Consultation avec l'Assemblée en matière budgétaire

26. Le Comité des Ministres a accordé à l'Assemblée en 1953 la possibilité d'émettre un avis sur la partie du budget de l'Organisation qui contient les crédits relatifs à son fonctionnement, puis en 1955, d'émettre un avis sur le budget du Conseil[21]. L'Assemblée adopte chaque année un avis sur les budgets et les priorités du Conseil de l'Europe, ainsi qu'un avis (une résolution depuis 2010) sur les dépenses de l'Assemblée.

27. Dans la Recommandation 1728 (2005) sur les pouvoirs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en matière budgétaire, l'Assemblée regrettait que les mécanismes mis en place ne lui permettent pas d'exercer une influence sur le montant global du budget de l'Organisation ou sur la mise en œuvre de ses activités. Elle estimait qu'il convenait de la doter des compétences budgétaires qui correspondent à son statut d'organe parlementaire et politique du Conseil de l'Europe, et aux prérogatives normales d'une assemblée parlementaire, et en particulier de pouvoir fixer elle-même le montant de ses dépenses de fonctionnement, dans le cadre d'une procédure à établir en accord avec le Comité des Ministres. Elle demandait également à être obligatoirement consultée par le Comité des Ministres avant que celui-ci ne fixe le montant global du budget du Conseil de l'Europe pour l'année à venir.

28. En dépit d'une marge de manœuvre limitée, un mécanisme informel a été mis en place afin de permettre une concertation entre les deux organes. En 2010 et 2011, le rapporteur de la commission des questions économiques et du développement sur les budgets du Conseil de l'Europe a été invité à une réunion du Groupe de rapporteurs sur le programme, le budget et l'administration (GR-PBA) afin de soutenir face aux Délégués les propositions endossées par l'Assemblée dans l'avis. De même, les rapports de l'auditeur externe et de l'auditeur interne lui sont communiqués. Par ailleurs, depuis 2009, le Président du GR-PBA répond à l'invitation de la commission des questions économiques et du développement à participer, au début de chaque année, à une réunion afin de présenter les perspectives budgétaires pour l'année à venir. Il serait important de maintenir cette pratique à l'avenir au sein de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles qui traite, depuis le 23 janvier 2012, des questions budgétaires et financières.

2.5. Questions écrites au Comité des Ministres

29. Bien que les questions écrites ne figurent pas au nombre des textes adoptés par l'Assemblée parlementaire, puisqu'il s'agit d'initiatives individuelles de ses membres, il est utile de relever que le Comité des Ministres entend les traiter dans les mêmes conditions que les recommandations, s'agissant des délais de réponse notamment, fixés depuis 1984 à un maximum de six mois. Dans les lignes directrices révisées pour la réforme et modernisation des méthodes de travail du Comité des Ministres, susmentionné, le Groupe de travail ad hoc sur les réformes institutionnelles des Délégués des Ministres souhaite que le Comité des Ministres donne la priorité aux questions portant sur des sujets pertinents pour les activités du Conseil de l'Europe (point 20)[22]. Il est proposé que, si aucun accord n'est possible au niveau des Délégués, le Président des Délégués en informe le Président de l'Assemblée parlementaire par écrit.

30. Lors de la réunion susmentionnée avec le Groupe de travail ad hoc sur les réformes institutionnelles, le 12 janvier 2012, certains Délégués des Ministres ont fait part de leurs réserves sur la procédure des questions écrites, considérant que le traitement des réponses à ces questions nécessitait la mise en œuvre d'une procédure bureaucratique, lourde, souvent peu en rapport avec la pertinence politique des questions soulevées par les parlementaires. Le rapporteur tient à rappeler ici que, dans les parlements nationaux, les questions constituent un instrument classique de dialogue avec le gouvernement, dans le cadre du contrôle parlementaire des activités gouvernementales, et que c'est également dans ce sens qu'elles se conçoivent au Conseil de l'Europe. Il appartient aux parlementaires de traduire les préoccupations et les interrogations des citoyens, qui se trouvent ainsi reflétées dans les questions. Il considère également que les questions écrites au Comité des Ministres pourraient être davantage utilisées comme un instrument de dialogue, à la condition que leur usage soit rationnalisé, notamment par le respect de critères, s'inspirant de ceux applicables aux questions à la présidence en exercice du Comité des Ministres et aux autres orateurs invités, notamment quant à l'objet de la question et à sa formulation[23].

---

21. Résolution (53) 38 du Comité des Ministres; communication du Comité des Ministres, Doc. 342, 9 mai 1955.

22. Il est en revanche pour le moins singulier que, dans les lignes directrices révisées, le Comité des Ministres soit appelé à «donner la priorité aux questions présentées par des groupes de parlementaires…», dans la mesure où de telles questions n'existent pas; les questions au Comité des Ministres sont des initiatives purement individuelles des parlementaires, à l'exemple des questions posées au gouvernement dans les parlements nationaux, dans le cadre de leur compétence de contrôle.

3. Renforcer les interactions entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres afin de promouvoir un meilleur suivi des textes adoptés par l'Assemblée

31. Si les travaux de l'Assemblée visés dans le cadre de ce rapport s'entendent des textes adoptés par l'Assemblée et soumis ensuite au Comité des Ministres pour action, le rapporteur estime nécessaire d'examiner l'ensemble des procédures qui permettent une meilleure interaction entre les deux organes. En effet, le meilleur suivi *a posteriori* des textes dépend également du travail préparatoire exercé au stade d'élaboration. La Recommandation 1886 (2009) sur l'avenir du Conseil de l'Europe à la lumière de ses soixante années d'expérience appelait le Comité des Ministres à intensifier le dialogue avec l'Assemblée «sous toutes les formes qui ont prouvé leur efficacité, telles que les contacts entre le Président de l'Assemblée et le Président du Comité des Ministres, les réunions informelles entre le Comité des présidents de l'Assemblée et le Bureau du Comité des Ministres, les contacts de travail entre les commissions de l'Assemblée et les groupes de rapporteurs du Comité des Ministres». C'est pourquoi, ce chapitre est consacré aux moyens d'intercommunication tant officiels qu'informels qui s'offrent aux deux organes.

3.1. Participation de l'Assemblée aux travaux des comités intergouvernementaux

32. Aux termes des mandats généraux révisés des commissions[24], toutes les commissions de l'Assemblée sont sur un pied d'égalité s'agissant de l'établissement des relations de travail avec les organes et instances du Conseil de l'Europe. Il convient de saisir cette opportunité afin d'accroître la participation des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire aux travaux des différents groupes d'experts et comités directeurs, notamment dans le cadre de l'élaboration des avis sur les projets de traités, en gardant à l'esprit le fait que les mandats et les règlements internes de la plupart de ces groupes et comités prévoient déjà un statut participatif pour les représentants de l'Assemblée[25].

33. Le rapporteur note que la responsabilité, pour les commissions de l'Assemblée, d'assurer le suivi approprié de leurs rapports, et la possibilité pour un rapporteur d'assurer le suivi d'un rapport particulier durant l'année suivant son adoption permettraient une plus grande interaction entre les groupes de travail et les commissions concernées des deux organes.

3.2. Liaison entre les commissions de l'Assemblée parlementaire et les groupes de rapporteurs des Délégués des Ministres

34. Le rapporteur note avec satisfaction que la participation de chacun des organes aux réunions de l'autre s'est intensifiée (voir également l'annexe au présent rapport). Certains exemples de réunions ayant donné lieu à des échanges constructifs méritent d'être plus particulièrement mentionnés. Ainsi M. Mignon, rapporteur de la commission des questions politiques sur le suivi de la réforme du Conseil de l'Europe, a participé le 25 février 2010 à un échange de vues avec le Groupe de travail ad hoc sur les réformes institutionnelles du Comité des Ministres. M. Omtzigt, rapporteur de l'ancienne commission des questions économiques et du développement, a participé à une réunion du Groupe de rapporteurs sur la coopération juridique, le 23 mars 2010, pour y présenter l'avis de l'Assemblée sur le projet de protocole d'amendement à la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. Le 18 décembre 2010, le Groupe de travail sur le processus de suivi de la Déclaration d'Interlaken a tenu un échange de vues avec Mme Marie-Louise Bemelmans-Videc, présidente de la sous-commission sur les droits de l'homme. Le 8 novembre 2011, Mme Anne Brasseur, rapporteur de la commission des questions politiques sur la situation en Tunisie, a été invitée par le Groupe de rapporteurs sur les relations extérieures à prendre part à la discussion sur la politique du Conseil de l'Europe à l'égard de régions voisines. En matière budgétaire, le dialogue s'effectue de manière régulière: M. Erol Aslan Cebeci, rapporteur de l'ancienne commission des questions économiques et du développement sur les budgets et les priorités du Conseil de l'Europe, a été invité aux réunions du Groupe de rapporteurs sur le programme, le budget et l'administration, les 17 juin 2010 et 17 juin 2011.

---

23. Les questions doivent «présenter un intérêt général et ne pas avoir trait à des considérations strictement personnelles», et celles adressées à la présidence du Comité des Ministres doivent «relever de la compétence de l'Organisation et du domaine de responsabilité du Comité des Ministres» (page 103 du Règlement, édition de janvier 2012).

24. Résolution 1842 (2011) sur les mandats des commissions de l'Assemblée parlementaire – Mise en œuvre de la Résolution 1822 (2011) sur la réforme de l'Assemblée parlementaire.

25. Résolution CM/Res(2011)24 concernant les comités intergouvernementaux et les organes subordonnés, leur mandat et leurs méthodes de travail (point 7.a), adoptée le 9 novembre 2011.

35. Le rapporteur exprime le souhait de voir cette tendance de collaborations constructives s'accroître à l'avenir. Dans son rapport de 2010 précité, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe propose que les présidents des groupes de rapporteurs maintiennent des contacts informels réguliers avec les présidents des commissions de l'Assemblée et participent à une réunion annuelle avec les commissions. Il préconise également de maintenir la pratique – et de la renforcer – de la participation des rapporteurs à des réunions des groupes de travail du Comité des Ministres et aux comités directeurs du Conseil de l'Europe. Lors de l'échange de vues avec le Groupe de travail ad hoc sur les réformes institutionnelles, le 12 janvier 2012, les Délégués des Ministres ont unanimement encouragé la poursuite des efforts entrepris pour développer ce dialogue direct.

3.3. Rapporteurs généraux

36. Les rapporteurs généraux de l'Assemblée pourraient être chargés de promouvoir les décisions de l'Assemblée sur des questions déterminées, de recueillir des informations qui s'y rapportent et de faire rapport aux commissions concernées. Ils seraient également en mesure d'établir des relations de travail avec les organes subsidiaires pertinents du Comité des Ministres (groupes de rapporteurs, coordinateurs thématiques, groupes de travail, etc.)[26] et de suivre leurs travaux.

3.4. Comité mixte

37. Le Comité mixte, organe crée en 1951, est un organe statutaire d'interaction entre le Comité des Ministres et les membres de l'Assemblée. Pendant longtemps, il a fonctionné sur la base d'une réunion annuelle régulière. En 2004, il a été proposé qu'il se réunisse à chaque partie de session. Mais un calendrier des réunions fixé en fonction des parties de session et non pas des besoins réels ainsi qu'un format non adapté pour la discussion de certaines questions ont conduit les deux organes à proposer de revoir le fonctionnement du Comité mixte.

38. En effet, la coordination entre les deux organes est désormais assurée par le Président de l'Assemblée et le Président du Comité des Ministres, ainsi que par le Comité des Présidents de l'Assemblée et le Bureau des Comités des Ministres qui se réunissent régulièrement en marge des parties de session de l'Assemblée.

39. Dans la Recommandation 1886 (2009) sur l'avenir du Conseil de l'Europe à la lumière de ses 60 années d'expérience, l'Assemblée considérait qu'il y a lieu pour le Comité des Ministres et l'Assemblée d'étudier «les moyens de faire du Comité mixte un véritable cadre de dialogue substantiel et de consultation efficace entre les deux organes, par exemple en ne le convoquant qu'en cas de besoin et au niveau des décideurs politiques». Le rapporteur rejoint l'avis du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, dans son rapport précité, selon lequel le Comité mixte ne devrait se réunir que lorsqu'un besoin institutionnel existe véritablement, par exemple dans le cas de l'élection du Secrétaire Général, du Secrétaire Général adjoint ou du Secrétaire Général de l'Assemblée. Il est nécessaire que ses réunions soient méticuleusement préparées afin d'en faire un lieu de travail constructif plutôt qu'une arène de déclarations opportunistes. Par ailleurs, le Comité mixte est une formation unique qui permet à tous les membres du Comité des Ministres, ainsi qu'à toutes les délégations nationales à l'Assemblée d'y siéger sur un pied d'égalité. C'est pourquoi, il reste un outil nécessaire de coopération interinstitutionnelle au sein du Conseil de l'Europe.

---

26. En règle générale, les organes subsidiaires préparent les décisions du Comité des Ministres, idéalement pour adoption sans débat.

– Liste actuelle des groupes de rapporteurs: GR-DEM (démocratie); GR-EXT (relations extérieures); GR-PBA (budget); GR-C (éducation, culture, sport, jeunesse et environnement); GR-H (droits de l'homme); GR-J (coopération juridique); GR-SOC (questions sociales et de santé).

– Liste actuelle de coordinateurs thématiques: Coordinatrice thématique sur l'égalité et la traite; Coordinateur thématique pour les enfants; Coordinateur thématique sur la politique d'information. (Les coordinateurs thématiques sont désignés pour suivre certains sujets importants pour l'Organisation dans le cadre des domaines de compétences qui leur sont donnés par le Comité des Ministres. Ils devraient, dans la mesure du possible, mener leurs travaux sans convoquer de réunions.)

– Liste actuelle des groupes de travail et des comités de liaison: CL-CEDH (Comité de liaison avec la Cour européenne des droits de l'homme); GT-REF.INST (Groupe de travail ad hoc sur les réformes institutionnelles); GT-REF.ECHR (Groupe de travail ad hoc sur la réforme du système de la Convention des droits de l'homme).

40. Lors de l'échange de vues avec le Groupe de travail ad hoc sur les réformes institutionnelles, le 12 janvier 2012, les Délégués des Ministres ont unanimement réaffirmé leur attachement au Comité mixte en tant que forum de discussion, et souhaité la poursuite de réunions régulières en marge des parties de session de l'Assemblée, sur des ordres du jour soigneusement préparés, afin qu'y soient discutées des questions substantielles.

3.5. Identification et coordination des priorités des présidences futures du Conseil de l'Europe grâce à l'implication et à la consultation des délégations nationales concernées de l'Assemblée

41. L'identification des priorités de la présidence du Conseil de l'Europe tient compte de l'agenda national mais également des préoccupations communes aux Etats membres du Conseil de l'Europe. Les délégations nationales, au vu de leur double mandat à la fois national et européen, sont bien placées pour identifier les questions pertinentes, et pour intégrer au niveau national les politiques mises en place pendant la présidence. Ainsi que le propose le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe dans son rapport de 2010, le gouvernement du pays devant assurer la présidence suivante de l'Organisation devrait «consulter la délégation nationale auprès de l'Assemblée parlementaire afin de l'associer à la détermination des priorités». Le ministre responsable et le parlement national du pays concerné pourraient avoir un débat sur les priorités avant le début de la présidence, à l'instar du débat qui a récemment eu lieu au Royaume-Uni entre le ministre pour l'Europe, M. David Lidington, et la Chambre des Communes. La prochaine présidence albanaise a indiqué s'être engagée dans la même démarche.

42. Par ailleurs, à chacune de ses parties de session, l'Assemblée entend une intervention du ministre des Affaires étrangères du pays exerçant la présidence. De même, elle tient une réunion de sa Commission permanente dans le pays venant de prendre la présidence, au cours de laquelle ce pays présente son programme. Il serait sans doute intéressant et utile que le même ministre vienne également présenter le bilan de la présidence de son pays, une fois celle-ci achevée.

3.6. Suivi des débats libres

43. A la faveur de sa réforme, l'Assemblée a instauré lors de chaque partie de session un débat libre, au cours duquel les membres de l'Assemblée ont la possibilité de s'exprimer sur le sujet de leur choix. Le premier exercice s'est déroulé lors de la partie de session de janvier 2012. A cette occasion, des membres ont soulevé dans leurs interventions des questions qui appelaient incontestablement des réponses de la part des instances institutionnelles du Conseil de l'Europe compétentes dans les domaines évoqués. Aussi le Bureau de l'Assemblée a t-il exprimé le souhait d'établir une procédure informelle qui permette de donner un suivi aux débats libres. Le Secrétaire Général de l'Assemblée a, ainsi, adressé une vingtaine de courriers à ces institutions, en sollicitant leur coopération dans ce nouveau processus et en les invitant à fournir des éléments de réponse aux questions soulevées.

4. Conclusions

44. Il est de l'essence même des régimes parlementaires de reposer sur un équilibre institutionnel entre le gouvernement et le parlement; cet équilibre est garanti par l'existence de moyens d'action et de pression réciproques et égaux. Les parlements, dotés du pouvoir de voter la loi et le budget, d'un pouvoir de contrôle du gouvernement, exercent aussi une fonction d'impulsion et sont la tribune où s'expriment les revendications et contestations des citoyens. C'est ce modèle démocratique par excellence qui a inspiré les Pères fondateurs en dotant, en 1949, le Conseil de l'Europe d'un organe parlementaire, nécessairement complémentaire dans son action, dans sa réflexion, à l'organe intergouvernemental. C'est cette spécificité du Conseil de l'Europe qui en fait toute la richesse. Les idées et initiatives de l'Assemblée sont indispensables à l'Organisation, mais elles ne peuvent se concrétiser sans le soutien du Comité des Ministres. Alors que l'Organisation vit depuis maintenant deux ans au rythme des réformes – de ses structures et modes de fonctionnement – le renforcement du dialogue entre les deux organes statutaires et de la coordination de leurs actions et positions sont essentiels à la réussite de l'exercice.

45. Le présent rapport comporte un projet de résolution et un projet de recommandation, comprenant chacun plusieurs propositions visant à améliorer le dialogue interinstitutionnel. L'Assemblée y est invitée, en particulier, à développer les relations de travail avec les comités directeurs et groupes d'experts intergouvernementaux, ainsi qu'avec les organes subsidiaires pertinents du Comité des Ministres. Par ailleurs, les commissions de l'Assemblée sont encouragées à adopter de bonnes pratiques pour la rédaction des recommandations et des avis.

46. Enfin, on relèvera que le document sur le «Dialogue renforcé entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres» prévoyait que le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire devaient réfléchir à «établir un inventaire des meilleures pratiques» en vue de voir comment les modalités de coopération et de dialogue informel existantes pouvaient être améliorées ou étendues. Dans le contexte actuel de l'Organisation, ce point devrait être mis à l'ordre du jour, afin de promouvoir une interaction régulière et une coopération plus efficace entre l'Assemblée et le Comité des Ministres. A l'issue de la réunion du Groupe de travail ad hoc des Délégués des Ministres sur les réformes institutionnelles, le 12 janvier 2012, il a été convenu de poursuivre, au courant de 2012, les discussions afin d'évaluer la mise en œuvre effective des propositions présentées par la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles.

Annexe – Relations entre les commissions de l'Assemblée parlementaire et les groupes de rapporteurs des Délégués des Ministres: 2006-2011

Commission des questions politiques

Participation de rapporteurs/présidents de la commission à des réunions des groupes du Comité des Ministres:

M. Abdülkadir Ates (Turquie, SOC), Président de la commission, a participé aux réunions de la Commission de Suivi du Troisième Sommet (CM-SUIVI3) les 11 mai 2006 et 19 septembre 2006.

MM. Adrian Severin (Roumanie, SOC), Andreas Gross (Suisse, SOC) et Mme Tana de Zulueta (Italie, SOC) ont participé à la réunion du Groupe de rapporteurs sur les relations extérieures (GR-EXT) le 13 juillet 2006.

MM. Andreas Gross (Suisse, SOC) et Abdülkadir Ateş (Turquie, SOC) ont participé aux réunions de la Commission de Suivi du Troisième Sommet (CM-SUIVI3) le 13 mars 2007, 10 avril 2007 et le 7 mai 2007.

M. Jean-Claude Mignon (France, PPE/DC), rapporteur de la commission sur le suivi de la réforme du Conseil de l'Europe, a participé le 25 février 2010 à un échange de vues avec le Groupe de travail ad hoc sur les réformes institutionnelles (GT-REF-INST).

M. Björn von Sydow (Suède, SOC), Président de la commission, a participé à la réunion du Groupe de rapporteurs sur la démocratie (GR-DEM) le 7 octobre 2010.

Le 8 novembre 2011, Mme Anne Brasseur (Luxembourg, ADLE), rapporteur de la commission sur la situation en Tunisie, a été invitée par le Groupe de rapporteurs sur les relations extérieures (GR-EXT) à participer à la discussion sur la politique du Conseil de l'Europe à l'égard de régions voisines.

Invitations aux membres/présidents de groupes de rapporteurs du Comité des Ministres à prendre la parole devant la commission ou ses sous-commissions:

5 novembre 2006 – M. l'Ambassadeur Joaquim Duarte, Représentant Permanent du Portugal, Président du GR-EXT, a participé à la sous-commission des relations extérieures.

24 juin 2008 – M. l'Ambassadeur Daryal Batibay, Représentant Permanent de la Turquie, Président du GR-EXT, a participé à la réunion de la commission.

14 novembre 2011 – Mme l'Ambassadeur Urszula Gacek, Représentante Permanente de la Pologne, Présidente du GR-DEM, et M. l'Ambassadeur Euripides Evriviades, Représentant Permanent de Chypre, Président du GR-EXT, ont participé à la réunion de la commission.

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Participation de rapporteurs/présidents de la commission à des réunions des groupes du Comité des Ministres:

Le 18 décembre 2010, le Groupe de travail ad hoc sur le processus de suivi de la Déclaration d'Interlaken (GT-SUIVI.Interlaken) a tenu un échange de vues avec Mme Marie-Louise Bemelmans-Videc (Pays-Bas, PPE/DC), Présidente de la sous-commission des droits de l'homme.

Invitations aux membres/présidents de groupes de rapporteurs du Comité des Ministres à prendre la parole devant la commission ou ses sous-commissions:

Le 24 janvier 2012, la Présidence britannique du Comité des Ministres (Rt Hon. David Lidington, Ministre pour l'Europe, et Mme l'Ambassadeur Eleanor Fuller, Présidente des Délégués des Ministres) a été invitée à la réunion de la commission pour un échange de vues sur la Vision 2020 de la Cour européenne des droits de l'homme.

Commission des questions économiques et du développement

Participation de rapporteurs/présidents de la commission à des réunions des groupes du Comité des Ministres:

Le dialogue se tient de façon régulière sur les questions budgétaires: M. Erol Aslan Cebeci (Turquie, PPE/DC), rapporteur de la commission sur les budgets et priorités du Conseil de l'Europe, a été invité à des réunions du Groupe de rapporteurs sur le programme, le budget et l'administration (GR-PBA) les 16 juin 2009, 17 juin 2010 et 17 juin 2011.

M. Pieter Omtzigt (Pays-Bas, PPE/DC), rapporteur de la commission, a participé au Groupe de rapporteurs sur la coopération juridique (GR-J) le 23 mars 2011, afin de présenter l'Avis 277 (2010) de l'Assemblée sur le projet de protocole d'amendement à la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (STE n° 127).

Invitations aux membres/présidents de groupes de rapporteurs du Comité des Ministres à prendre la parole devant la commission ou ses sous-commissions:

Le Président du Groupe de rapporteurs sur le programme, le budget et l'administration (GR-PBA) a participé aux réunions de la commission les 12 mars 2009, 19 mars 2010 et 16 mars 2011.

Commission des questions sociales, de la santé et de la famille

Le 23 juin 2011, la commission a tenu un échange de vues avec M. l'Ambassadeur Joseph Licari, Président du Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC), concernant des sujets d'intérêt commun dans les domaines des questions sociales et de santé.

Le 4 octobre 2011, Mme Liliane Maury Pasquier, Présidente de la commission, et Mme Carina Ohlsson, Présidente de la sous-commission de l'enfant, ont participé à un déjeuner de travail avec Mme Anica Djamic, Ambassadeur de la Croatie, Coordinatrice thématique pour les enfants (TC-ENF).

Commission de la culture, de la science et de l'éducation

27 février 2007: la commission a tenu un colloque sur les questions relatives à l'Etat et la religion avec la participation de M. l'Ambassadeur Guido Bellatti Ceccoli, Président des Délégués des Ministres, et Mme l'Ambassadeur Eleonora Petrova-Mitevska, Présidente du Groupe de rapporteurs sur l'éducation, la culture, le sport, la jeunesse et l'environnement (GR-C).

Paris, 18 février 2011 (Assemblée Nationale): la commission a tenu une audition sur la dimension religieuse du dialogue interculturel (rapporteure: Mme Anne Brasseur, Luxembourg, ADLE) avec la participation de M. l'Ambassadeur Arif Mammadov, Représentant Permanent de l'Azerbaïdjan, Président du Groupe de rapporteurs sur l'éducation, la culture, le sport, la jeunesse et l'environnement (GR-C).

Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Participation de rapporteurs/présidents de la commission à des réunions des groupes du Comité des Ministres:

Mme Corien Jonker (Pays-Bas, PPE/DC), Présidente de la commission, a participé à la réunion des Délégués des Ministres du 9 septembre 2009, afin de présenter les Recommandations 1857 (2009) et 1869 (2009) sur les conséquences humanitaires de la guerre entre la Géorgie et la Russie et les Résolutions 1648 (2009) et 1664 (2009) relatives au même sujet.

M. John Greenway (Royaume-Uni, GDE), Président de la commission, a participé à la réunion du Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme (GR-H) le 30 septembre 2010, afin de présenter le travail de la commission et plus particulièrement le travail sur la détention de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile.

Invitations aux membres/présidents de groupes de rapporteurs du Comité des Ministres à prendre la parole devant la commission ou ses sous-commissions:

Antalya (Turquie), 22-23 octobre 2007: M. Yevhen Perelygin, Représentant Permanent de l'Ukraine, Président du Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC), a participé au Forum Parlementaire Euro-Asiatique / Euro-Méditerranéen sur la migration, organisé par la sous-commission des migrations.

Paris, 14 décembre 2007: M. Yevhen Perelygin, Représentant Permanent de l'Ukraine, Président du Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC), a participé à un échange de vues.

Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales

Participation de rapporteurs/présidents de la commission à des réunions des groupes du Comité des Ministres:

La commission a tenu un échange de vues avec un représentant de l'Etat exerçant la présidence du Comité des Ministres concernant les priorités de la présidence, en décembre 2005, à Paris, avec M. Daniel Tanase, Représentant Permanent Adjoint de la Roumanie, et en janvier 2008, lors de la partie de session, avec M. l'Ambassadeur Emil Kuchár, Représentant Permanent de la République slovaque.

Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes:

Participation de rapporteurs/présidents de la commission à des réunions des groupes du Comité des Ministres:

Le 22 mars 2011, le Président de la commission, M. José Mendes Bota (Portugal, PPE/DC), a présenté l'Avis de l'Assemblée sur le Projet de Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, au Groupe de rapporteurs sur la coopération juridique (GR-J) et a participé à un échange de vues.

Invitations aux membres/présidents de groupes du Comité des Ministres à prendre la parole devant la commission ou ses sous-commissions:

26 juin 2006: la commission a été informée par M. l'Ambassadeur Peteris Elferts (Lettonie), Coordinateur Thématique sur l'égalité et la traite (TC-ET), de l'approbation par le Comité des Ministres de lignes directrices de la campagne paneuropéenne du Conseil de l'Europe pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique.

19 octobre 2006: la commission a tenu une réunion de coordination des parlementaires de contact impliqués dans la dimension parlementaire de la Campagne du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique (2006-2008), avec la participation de M. l'Ambassadeur Peteris Elferts, Coordinateur Thématique sur l'égalité et la traite (TC-ET).

16 et 17 avril 2007: la commission a tenu un échange du vues avec M. l'Ambassadeur Pēteris Elferts (Lettonie), Coordinateur Thématique sur l'égalité et la traite (TC-ET) sur les principes d'égalité des sexes dans le travail interne de l'Assemblée parlementaire, les mécanismes de prise de décisions et les procédures d'élection (rapporteure: Mme Ana Catarina Mendonça, Portugal, SOC; rapporteure pour avis: Mme Lydie Err, Luxembourg, SOC).

22 juin 2009: la commission a tenu un échange de vues sur les mécanismes de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, avec M. l'Ambassadeur Pēteris Elferts, Président de la Commission des Parties de la convention.

12 avril 2011: à l'occasion de la réunion du Réseau de parlementaires de contact engagés dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes, la commission a tenu un échange de vues sur la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique avec M. l'Ambassadeur Emil Kuchar, Représentant Permanent de la République slovaque, Président du Groupe de rapporteurs sur la coopération juridique (GR-J).

Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)

Paris, 8 mars 2006: échange de vues avec M. l'Ambassadeur Stephen Howarth, Président du Groupe de rapporteurs sur la démocratie (GR-DEM).

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Participation de rapporteurs/présidents de la commission à des réunions des groupes du Comité des Ministres:

10 novembre 2009: le Président de la commission, M. John Greenway (Royaume-Uni, GDE), a participé à la première réunion du Groupe de travail ad hoc sur le règlement et les procédures pour les prochaines élections du Secrétaire Général (GT-SG) dans le cadre du «Suivi à la Résolution 1665 (2009) sur laprocédure d'élection du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe».

12 janvier 2012: le Président de la commission, M. Egidijus Vareikis (Lituanie, PPE/DC), a participé à la réunion du Groupe de Travail ad hoc sur les réformes institutionnelles (GT-REF.INST), avec le rapporteur de la commission sur le suivi par le Comité des Ministres des travaux de l'Assemblée parlementaire, M. Serhiy Holovaty (Ukraine, ADLE), et le rapporteur de l'Assemblée sur la réforme de l'Assemblée, M. Jean-Claude Mignon (France, PPE/DC).

Invitations aux membres/présidents de groupes de rapporteurs du Comité des Ministres à prendre la parole devant la commission ou ses sous-commissions:

1er juin 2006: la commission a tenu un échange de vues avec M. l'Ambassadeur Jean-Claude Joseph, Représentant Permanent de la Suisse, Président du Groupe de travail ad hoc sur les réformes institutionnelles, sur "L'équilibre institutionnel au Conseil de l'Europe" (Rapporteur: M. Peter Schieder, Autriche, SOC).

4 juin 2007: la commission a tenu un échange de vues avec M. l'Ambassadeur Jean-Claude Joseph, Représentant Permanent de la Suisse, Président du Groupe de travail ad hoc sur les réformes institutionnelles, sur le suivi à la Recommandation 1763 (2006) sur l'équilibre institutionnel au Conseil de l'Europe.

25 juin 2008: la commission a tenu un échange de vues avec Mme l'Ambassadeur Judit József, Représentante Permanente de la Hongrie, Présidente du Groupe de travail ad hoc sur les réformes institutionnelles, sur le dialogue entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire (suite à la Recommandation 1763 (2006) sur l'équilibre institutionnel au Conseil de l'Europe).

8 décembre 2009: la commission a tenu un échange de vues avec M. l'Ambassadeur Paul Widmer, Représentant Permanent de la Suisse, Président des Délégués des Ministres, et avec Mme l'Ambassadeur Meta Bole, Représentante Permanente de la Slovénie, Présidente du Groupe de travail ad hoc sur le règlement et les procédures pour les prochaines élections du Secrétaire Général (GT-SG).

11 janvier 2010: la commission a tenu un échange de vues avec M. l'Ambassadeur Paul Widmer, Représentant Permanent de la Suisse, Président des Délégués des Ministres, sur le «Projet de déclaration interprétative conjointe (Comité des Ministres/Assemblée parlementaire) concernant les règles et procédures pour les futures élections du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe [suivi de la Résolution 1665 (2009)]».

12 octobre 2010: la commission a tenu un échange vues avec le Président du Groupe de travail ad hoc sur les réformes institutionnelles, M. l'Ambassadeur Zohrab Mnatsakanian, Représentant Permanent de l'Arménie, sur les propositions faites par la commission sur le suivi par le Comité des Ministres des travaux de l'Assemblée parlementaire (rapporteur: M. Serhiy Holovaty, Ukraine, ADLE).

12 janvier 2012: le Président de la commission ainsi que le rapporteur sur le suivi par le Comité des Ministres des travaux de l'Assemblée parlementaire, M. Serhiy Holovaty (Ukraine, ADLE), ont tenu un échange de vues avec le Groupe de travail ad hoc sur les réformes institutionnelles.