



AS/Bur/MR-PA (2018) 8
28 juin 2018

DECLASSIFIE¹

Bureau de l'Assemblée

**Commission ad hoc sur le rôle et la mission de
l'Assemblée parlementaire**

Rapport

¹ Le 29 juin 2018, le Bureau de l'Assemblée a décidé de déclassifier le présent document.

1. Origine, objectif et méthodologie

1. La Commission ad hoc sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire a été créée par le Bureau de l'Assemblée le 15 décembre 2017 et cette décision a été ratifiée par l'Assemblée, par le biais de son rapport d'activité, le 22 janvier 2018. Le mandat de la commission, ainsi que sa composition, sont reproduits en annexe (voir annexe I).

2. À l'issue de quatre réunions tenues en 2018 - les 23 janvier (à Strasbourg), 16 mars (à Paris), 26 avril (à Strasbourg) et 1^{er} juin (à Zagreb) – la commission ad hoc a chargé son président, M. Michele Nicoletti, d'élaborer un projet de rapport qui sera examiné à sa réunion du 26 juin 2018.

3. La commission ad hoc émane de la Résolution 2186 (2017) de l'Assemblée intitulée *Appel pour un sommet du Conseil de l'Europe afin de réaffirmer l'unité européenne, et de défendre et promouvoir la sécurité démocratique en Europe*, qui a été adoptée à une large majorité par l'Assemblée, en octobre 2017, sur la base d'un rapport élaboré par M. Nicoletti pour la commission des questions politiques et de la démocratie (Doc. 14396).

4. Dans le contexte des « défis politiques majeurs, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières de l'Europe, qui menacent [...] le continent et son unité », l'Assemblée a réaffirmé dans sa Résolution 2186 sa conviction selon laquelle, « réunissant la quasi-totalité des États européens sur la base d'une communauté de valeurs et de principes, et donc garant naturel de l'«unité dans la diversité», [...] le Conseil de l'Europe est aujourd'hui le mieux placé pour aider à relever les défis liés à la montée du nationalisme et éviter que se dressent de nouveaux murs ». Invitant le Comité des Ministres à convoquer un sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation, l'Assemblée a décidé, pour sa part, « de poursuivre sa propre réflexion sur son identité, son rôle et sa mission en tant qu'organe statutaire du Conseil de l'Europe et en tant que forum paneuropéen de dialogue interparlementaire qui vise à avoir un impact dans tous les États membres du Conseil de l'Europe » (paragraphe 18) et « d'engager [...] une procédure visant à harmoniser, conjointement avec le Comité des Ministres, les règles régissant la participation et la représentation des États membres dans les deux organes statutaires, tout en respectant pleinement l'autonomie de ces organes » (paragraphe 16).

5. Au vu de sa composition éclectique, la commission ad hoc a donc été créée, sur proposition de M. Nicoletti en sa qualité d'ancien rapporteur, dans le but d'assurer une mise en œuvre efficace et harmonieuse du texte de l'Assemblée. L'objectif premier de la démarche était de formuler des propositions sur le rôle et la mission de l'Assemblée, conformément au paragraphe 18 de la Résolution 2186, afin de renforcer son efficacité et son influence au sein de l'Organisation et d'accroître sa pertinence politique.

6. Dans la mesure où elle n'a aucun pouvoir de décision, la commission ad hoc a avant tout permis d'encourager les délégations nationales et les groupes politiques à nourrir une réflexion sur les principales questions liées à la nature et au fonctionnement de l'Assemblée et donné la possibilité au plus grand nombre possible de délégations nationales d'exprimer clairement leur volonté politique sur son avenir. Son rôle n'était pas de parvenir à un consensus sur toutes les questions, mais de faciliter le dialogue et de transmettre les diverses propositions à la structure décisionnaire compétente.

7. La participation aux travaux de la commission ad hoc du rapporteur de la commission des questions politiques et de la démocratie sur le thème *Rôle et mission de l'Assemblée parlementaire : ses principaux défis pour l'avenir* et du rapporteur pour avis de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a permis d'assurer une contribution conjointe et une bonne coordination. Dans la droite ligne et le respect de la Résolution 2186 (2017) de l'Assemblée et sur la base d'une décision du Bureau, la participation d'un parlementaire russe aux réunions de la commission ad hoc a également assuré la représentation de tous les États membres de l'Organisation dans le processus de réflexion.

8. En effet, devant l'importance et la diversité des questions à traiter, une réflexion préalable associant le plus grand nombre d'acteurs possible et visant à alimenter le rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie soumis à l'Assemblée s'est imposée. Au vu des discussions menées, il est apparu que la participation de la commission du Règlement serait tout aussi importante pour assurer un suivi approprié.

9. S'agissant de la méthodologie, outre les discussions tenues lors des quatre réunions, les participants ont soumis des contributions écrites à partir d'une liste de thèmes présentée par le président lors de la première réunion en janvier (voir annexe II). Au total, 38 participants, représentant deux tiers des parlements des États membres et l'ensemble des six groupes politiques de l'Assemblée (SOC, PPE/DC, CE, ADLE, GUE et GDL) ont répondu à l'appel. Les contributions des participants font l'objet de deux recueils².

10. Dès sa deuxième réunion, la commission ad hoc a décidé que les discussions se concentreraient sur les questions liées à l'impact et à la pertinence politique de l'Assemblée et plus particulièrement : sa nature et son identité ; ses fonctions, notamment la nécessité de rationaliser ses travaux, d'assurer le suivi de ses résolutions par les parlements nationaux et d'évaluer l'efficacité de ses outils et procédures de suivi ; sa composition, notamment les questions portant sur les pouvoirs des délégations nationales et le système de « sanction » de l'Assemblée ; ses relations avec d'autres acteurs au sein de l'Organisation, en particulier avec l'autre organe statutaire de cette dernière – le Comité des Ministres – et le Secrétaire Général, ainsi que ses relations extérieures³.

11. Pour faciliter les discussions et les décisions concernant le suivi à donner, le président a présenté, lors de la troisième réunion de la commission ad hoc, un mémorandum dans lequel il répertoriait les différentes réflexions et propositions des participants ainsi que celles émanant de textes antérieurs de l'Assemblée sur les thèmes précités et proposait des pistes concrètes de suivi. Le document indiquait également quelles propositions pouvaient être traitées par le Bureau et lesquelles nécessitaient une décision de l'Assemblée, et le cas échéant, sur le rapport de quelle commission s'appuyer : la commission des questions politiques, où un rapport sur le thème *Rôle et mission de l'Assemblée parlementaire : ses principaux défis pour l'avenir* est en cours, ou la commission du Règlement, où une décision du Bureau est nécessaire pour lancer le suivi. Le mémorandum énumérait enfin les points nécessitant une consultation préalable du Comité des Ministres et ceux susceptibles d'avoir de profondes répercussions, pouvant aller jusqu'à une modification du Statut.

12. À sa quatrième réunion, le 1^{er} juin 2018, la commission ad hoc a examiné un mémorandum révisé préparé par son président et, à l'issue des discussions, a décidé de le déclassifier.

13. Afin d'éviter les répétitions inutiles, le présent document se limite à une brève présentation des propositions des participants sur chacun des thèmes susmentionnés, en indiquant celles qui semblent dégager un consensus, ou tout au moins une opinion majoritaire, et celles sur lesquelles les points de vue sont très partagés. Il renvoie au mémorandum révisé déclassifié élaboré par le président (ci-après « le mémorandum »), document qui, par souci de commodité, est reproduit à l'annexe III, pour la liste plus détaillée des réflexions et propositions concrètes émanant des participants ou figurant dans des textes antérieurs de l'Assemblée. Conformément au mémorandum, le présent document intègre à la fin de chaque partie des recommandations concrètes sur le suivi à donner sur lesquelles statuera le Bureau de l'Assemblée.

2. Brève présentation des propositions et recommandations soumises au Bureau

2.1. *La nature et l'identité de l'Assemblée : organe délibérant du Conseil de l'Europe ; forum paneuropéen de dialogue ; « gardien » des droits de l'homme et de la démocratie*

14. Concernant la question de la nature et de l'identité de notre Assemblée, la commission ad hoc a identifié trois missions pour cette instance : organe délibérant du Conseil de l'Europe ; forum paneuropéen de dialogue ; gardienne des droits de l'homme.

² Voir docs AS/Bur/MR-PA (2018) 03 et AS/Bur/MR-PA (2018) 07

³ Les propositions des participants sur d'autres questions, figurant dans la liste initiale et liées au fonctionnement interne de notre Assemblée (comme le nombre de parties de sessions par an et leur durée, la participation des parlementaires aux séances plénières et aux réunions des commissions, etc.), seront transmises au Bureau pour un examen plus approfondi si et lorsque cela sera opportun.

15. Comme il ressort du mémorandum (voir partie 2), les participants ont évoqué ces trois missions en leur accordant cependant un degré d'importance variable : ainsi, certains ont davantage mis l'accent sur le rôle de l'Assemblée en tant que « gardienne » des droits de l'homme et de la démocratie ; d'autres, sur son rôle essentiel de plateforme paneuropéenne de dialogue. Pour un troisième groupe de participants, ces deux missions revêtaient une importance égale. Seules deux délégations ont fait référence au rôle de l'Assemblée en tant qu'organe délibérant. Cela s'explique vraisemblablement par le fait que cet aspect est lié à d'autres questions, traitées séparément, comme les relations avec le Comité des Ministres ou le suivi des décisions de l'Assemblée.

16. Les trois missions ne s'excluent pas mutuellement et chacune d'entre elles a joué un rôle fondamental dans la formation de l'identité de l'Assemblée du fait même du Statut de l'Organisation et de l'histoire de l'Assemblée. Mettre davantage l'accent sur une mission plutôt que sur l'autre relève davantage d'un choix politique que d'un choix institutionnel et dépend du contexte historique et de la perspective politique dominante à un moment donné. Il est donc normal qu'aucune majorité nette ou opinion dominante ne se dégage au sein de la commission ad hoc sur la nature et la mission de l'Assemblée. Ce sujet relevant directement du champ d'application du rapport que prépare actuellement la commission des questions politiques et de la démocratie, celle-ci aura la difficile tâche de parvenir à un juste équilibre entre les différents points et propositions soumis par les participants à la commission ad hoc.

Recommandation au Bureau :

i. La commission ad hoc recommande au Bureau que les questions portant sur la nature, l'identité et la mission de l'Assemblée soient renvoyées à la commission des questions politiques et de la démocratie pour en tenir compte dans le cadre du rapport sur le thème Rôle et mission de l'Assemblée : ses principaux défis pour l'avenir.

2.2. Fonctions de l'Assemblée

2.2.1. Rationalisation des travaux de l'Assemblée

17. Comme le montre le mémorandum (partie 3.1), un consensus semble se dégager au sein de la commission ad hoc sur le fait que la rationalisation des travaux de l'Assemblée, la redéfinition de ses activités clés et la hiérarchisation de ses tâches principales figurent parmi les défis que doit désormais relever l'Assemblée et que la production de rapports répétitifs traitant *grosso modo* des mêmes sujets devrait être évitée. La mise en œuvre du système conventionnel de l'Organisation se dégage comme étant la priorité la plus pertinente. A cet égard, on pourrait envisager de concentrer les activités de l'Assemblée sur la manière d'actualiser ou d'étendre la portée des conventions du Conseil de l'Europe, et de renforcer leur mise en œuvre, tant au niveau européen qu'au niveau national, ainsi que sur la manière de renforcer les organes et mécanismes normatifs et de suivi de l'Organisation, par l'adoption de résolutions et de recommandations.

18. Les propositions concrètes sur la manière de réaliser cet objectif diffèrent cependant. Certains proposent de modifier le Règlement, en introduisant par exemple un seuil plus élevé pour la présentation d'une proposition de résolution ou de recommandation, là où d'autres suggèrent une simple évolution de la politique.

19. À cet égard, la commission ad hoc prend note du fait que le Secrétaire général de l'Assemblée a déjà élaboré un mémorandum sur la procédure d'examen des propositions de résolution et de recommandation et les éventuelles améliorations à y apporter, qui a été renvoyé à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles pour suites à donner.

Recommandations au Bureau :

ii. La commission ad hoc recommande au Bureau que les propositions des participants visant à rationaliser les travaux de l'Assemblée soient renvoyées à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles pour en tenir compte dans le cadre du rapport sur le suivi du mémorandum préparé par le Secrétaire général de l'Assemblée sur la procédure d'examen des propositions de résolution et de recommandation et ses éventuelles améliorations.

iii. La commission ad hoc recommande au Bureau d'adopter une attitude beaucoup plus sélective lors de l'approbation des propositions de résolution ou de recommandation et lors des renvois aux commissions pour avis afin d'éviter d'éventuelles duplications.

iv. La commission ad hoc recommande au Bureau que les autres propositions formulées par les participants concernant les thèmes qui devraient être traités en priorité par l'Assemblée (voir notamment le paragraphe 19 du mémorandum) soient renvoyées à la commission des questions politiques et de la démocratie pour en tenir compte dans le cadre du rapport Rôle et mission de l'Assemblée : ses principaux défis pour l'avenir.

2.2.2. Assurer le suivi et la mise en œuvre des résolutions de l'Assemblée, y compris par les parlements nationaux

20. Cette question centrale, liée à la précédente, avait déjà été soulevée par de nombreux participants lors de la première réunion de la commission ad hoc. En effet, un certain nombre de participants a relevé que, dans le but d'assurer une meilleure prise en compte des résolutions et recommandations de l'Assemblée par les parlements nationaux, il serait souhaitable de réduire la fréquence des rapports, qui devraient porter uniquement sur les missions essentielles du Conseil de l'Europe. Comme il ressort du mémorandum (partie 3.2.) il semble y avoir consensus au sein de la commission ad hoc, ou tout au moins une nette opinion majoritaire, sur la nécessité d'améliorer le suivi et la mise en œuvre des résolutions et recommandations de l'Assemblée et d'optimiser le potentiel et la dynamique qu'elles peuvent engendrer au niveau national. Les parlements nationaux sont considérés comme la passerelle nécessaire pour assurer cette mise en œuvre au niveau national et des propositions concrètes dans ce sens ont été présentées par les participants.

21. Conformément à la décision prise par la commission ad hoc à sa réunion du 26 avril 2018, un questionnaire a été envoyé aux parlements nationaux des 47 États membres par l'entremise du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP) afin de recueillir des informations sur les bonnes pratiques des parlements nationaux pour garantir la mise en œuvre des résolutions de l'Assemblée. Les réponses (reçues pour l'heure de 30 parlements) peuvent être traitées dans le rapport qu'élabore actuellement la commission des questions politiques et de la démocratie.

22. La commission ad hoc prend également note du fait que la plupart des propositions des participants et autres mesures concrètes visant à améliorer la mise en œuvre des résolutions de l'Assemblée par les parlements nationaux et, plus généralement, les relations entre l'Assemblée et ces derniers, ont déjà été adoptées par l'Assemblée dans sa Résolution 1640 (2008) sur l'Utilisation par les membres de l'Assemblée de leur double rôle parlementaire national et européen.

23. Aucune autre décision de l'Assemblée n'est donc nécessaire, il s'agit plutôt de mettre en œuvre des décisions antérieures. Dans le même temps, un effort supplémentaire est indispensable pour s'assurer que les parlements nationaux seront également disposés à appliquer les décisions sur l'intensification des relations avec notre Assemblée. À cet égard, la prochaine Conférence européenne des Présidents de Parlement (prévue pour 2019) pourrait représenter une occasion renouvelée de débattre de ce sujet et d'accroître l'attention des parlements nationaux sur les activités de l'Assemblée.

Recommandations au Bureau :

v. La commission ad hoc recommande au Bureau que les propositions des participants visant à améliorer le suivi des résolutions de l'Assemblée par les parlements nationaux et, de manière générale, l'interaction et l'influence des travaux de l'Assemblée sur ces derniers, soient renvoyées à la commission des questions politiques et de la démocratie pour en tenir compte dans le cadre du rapport Rôle et mission de l'Assemblée : ses principaux défis pour l'avenir. Ce rapport pourrait également rendre compte des bonnes pratiques existantes à partir des contributions envoyées par les parlements nationaux et rappeler les propositions d'amélioration formulées antérieurement sur la base notamment de la Résolution 1640 (2008).

vi. La commission ad hoc recommande au Bureau d'examiner la proposition invitant l'Assemblée à signer des protocoles ou accords de coopération bilatéraux avec les parlements nationaux ou à examiner la conclusion d'un accord global de coopération contraignant à la prochaine Conférence européenne des présidents de parlement.

2.2.3. Méthodes de travail et procédures relatives à la fonction de suivi de l'Assemblée

24. Comme il ressort du mémorandum reproduit en annexe (partie 3.3.), bien qu'un certain nombre de participants aient évoqué la nécessité de réformer la procédure de suivi de l'Assemblée et/ou de rationaliser ses méthodes de travail et procédures en la matière, il existe différents points de vue au sein de la commission ad hoc quant au principe ou à l'orientation d'une telle réforme. Certains participants plaident par exemple en faveur d'un suivi répondant à une approche thématique couvrant les 47 États membres alors que d'autres insistent sur la nécessité de conserver l'approche pays par pays actuelle. En dépit de ces différences, les éléments suivants pourraient offrir des perspectives importantes pour une future révision du système de suivi de l'Assemblée: a) la nécessité de dépasser la perception d'une approche de « deux poids deux mesures » qui serait basée sur une différenciation entre les États membres ; b) la nécessité d'accorder une attention spécifique au respect des droits de l'homme dans les zones grises et dans les zones touchées par des conflits armés ; c) l'introduction de mesures plus contraignantes pour les pays qui violent de façon persistante et sérieuse les droits de l'homme, les normes démocratiques et la prééminence du droit, ainsi que leurs obligations et les engagements pris envers le Conseil de l'Europe et d) l'importance d'assurer une coordination plus forte et plus structurée entre les activités de suivi des différents organes et mécanismes du Conseil de l'Europe.

25. Les modifications apportées à la Résolution 1115 (1997) sur la création d'une commission de suivi ont déjà été approuvées par le passé par la commission de suivi elle-même. Il est donc normal que cette commission ait la possibilité d'examiner les propositions des participants portant sur ses méthodes de travail et ses procédures internes, demande qu'a expressément émise le président de la commission de suivi qui participe aux travaux de la commission ad hoc.

26. Cependant, toute modification du système global de suivi de l'Assemblée nécessitant une modification du Règlement de l'Assemblée ne peut être introduite que par une résolution de l'Assemblée sur la base d'un rapport établi par la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles.

Recommandations au Bureau :

vii. La commission ad hoc recommande au Bureau de renvoyer les propositions des participants visant à réformer le système de suivi dans son ensemble ou les méthodes de travail et les procédures internes actuelles de la commission de suivi sur la base de la Résolution 1115 (1997) pour examen à la commission de suivi et à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles qui devraient agir de concert.

2.3. Composition de l'Assemblée : pouvoirs des délégations nationales et système de « sanction »

27. Comme il ressort du mémorandum (partie 4), un grand nombre de participants ont fait valoir différentes options défendant ou contestant le système de « sanction » actuel et les procédures de l'Assemblée relatives aux pouvoirs ou aux droits de représentation et de participation des membres des délégations nationales.

28. *Contestation des pouvoirs pour des raisons formelles.* Aucun participant n'a remis en question le principe de la contestation des pouvoirs pour des raisons formelles prévue à l'article 7 sur la base des critères actuels de représentation équitable des groupes ou partis politiques et de représentation de sexes. Une proposition a été faite d'élargir les raisons formelles pouvant donner lieu à une contestation des pouvoirs des délégations nationales en introduisant la condition que les délégations nationales ne puissent être composées que par des parlementaires élus lors d'élections légitimes tenues exclusivement sur le territoire de l'État membre concerné à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues.

29. *Contestation des pouvoirs pour des raisons substantielles.* Bien que les avis soient très partagés concernant la contestation des pouvoirs pour des raisons substantielles, une large majorité de participants est en faveur de maintenir cette possibilité au moins dans les cas exceptionnels dans lesquels, par exemple, il n'y aurait pas de parlementaires légitimement élus, suite à un coup d'Etat. Pour les autres cas de violations des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe, plusieurs propositions sont sur la table : a) maintenir le système actuel et élargir les raisons substantielles pouvant donner lieu à une contestation des pouvoirs des délégations nationales ; b) exclure purement et simplement la possibilité de contester les pouvoirs pour des raisons substantielles ; c) renforcer la légitimité et la cohérence des décisions de l'Assemblée en matière de contestation des pouvoirs pour des raisons substantielles en durcissant les conditions (nombre minimum de membres pour initier la contestation, quorum et majorité qualifiée des suffrages exprimés ou du nombre total de membres) qui permettent à l'Assemblée de prendre ces décisions.

30. *Système de sanction.* Etant donné que la coopération que l'Assemblée propose repose sur des valeurs et est étayée par la possibilité de recourir à des sanctions et que, partant, l'institution risque de perdre sa crédibilité et sa légitimité si cette possibilité venait à être restreinte, la grande majorité des participants s'accorde pour maintenir la possibilité pour l'Assemblée de recourir à des sanctions. Alors que certains proposent de conserver le « système de sanction » actuel, un grand nombre remet en cause plusieurs aspects du système actuel qui, dans certains cas, remettent en cause la légitimité et/ou l'efficacité des décisions de l'Assemblée de « sanctionner » des membres des délégations parlementaires nationales pour des raisons substantielles. Ainsi, les propositions suivantes sont sur la table : a) exclure le droit de vote et le droit de parole de la liste des droits de représentation et de participation dont une délégation peut se voir priver (voir article 10.1.c du Règlement actuel) ; b) introduire une gradation des « sanctions » en cas de suspension des droits de vote d'une délégation parlementaire ; c) harmoniser les règles régissant les droits de représentation et de participation des États membres entre l'Assemblée et le Comité des Ministres de sorte qu'un État membre soit représenté au sein des deux organes statutaires ou dans aucun d'entre eux en conformité aussi avec le paragraphe 16 de la Résolution 2186 (2017) de l'Assemblée.

31. Ainsi que l'a souligné à maintes reprises la commission ad hoc lors de ses discussions, toutes les propositions visant à modifier ou compléter le Règlement régissant la ratification ou la contestation des pouvoirs et/ou les droits de représentation ou de participation des membres des délégations nationales ne peuvent être décidées par l'Assemblée que sur la base d'un rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles.

32. La commission ad hoc prend également note du fait que les propositions portant sur l'harmonisation des règles entre l'Assemblée et le Comité des Ministres exigent une consultation préalable du Comité des Ministres, éventuellement dans le cadre du Comité mixte, et pourraient également nécessiter une modification du Statut de l'Organisation. Deux propositions figurant au paragraphe 36 du mémorandum nécessiteraient assurément une telle modification.

Recommandation au Bureau :

viii. La commission ad hoc recommande au Bureau que les propositions des participants visant à conserver, modifier ou compléter le Règlement régissant la ratification ou la contestation des pouvoirs et/ou les droits de représentation ou de participation des délégations nationales soient renvoyées pour rapport à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles.

2.4. Droits de vote et procédures de vote

33. Au-delà des propositions portant sur les droits de vote et les procédures de vote dans le cadre du système de « sanction » de l'Assemblée, un certain nombre de participants ont évoqué la nécessité de renforcer la légitimité et l'intégrité du processus décisionnel global au sein de l'Assemblée en fixant un quorum pour l'adoption de tous ses textes, y compris au sein des commissions. Certains participants ont par ailleurs proposé de mettre en place des horaires de vote fixes pendant les parties de session (comme au Parlement européen) pour encourager une forte participation au vote (partie 5 du mémorandum).

34. Deux délégations ont également présenté des propositions portant sur les procédures de vote pour l'élection de certains hauts fonctionnaires (voir paragraphe 45 du mémorandum) et deux autres ont formulé des propositions concernant les droits de vote des membres des délégations nationales sur un rapport consacré à leur pays (voir paragraphe 50 du mémorandum).

Recommandation au Bureau :

ix. La commission ad hoc recommande au Bureau que toutes les propositions portant sur les droits de vote des membres ou sur les procédures de vote de l'Assemblée soient renvoyées pour examen à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles. Par ailleurs, toute modification des procédures d'élection évoquée au paragraphe 45 du mémorandum doit faire l'objet d'une consultation préalable du Comité des Ministres et recevoir son accord.

2.5. Favoriser les relations de l'Assemblée avec le Comité de Ministres et d'autres organes et mécanismes du Conseil de l'Europe

35. Comme il ressort du mémorandum (partie 6), un consensus semble se dégager au sein de la commission ad hoc sur la nécessité d'intensifier le dialogue politique entre l'Assemblée et le Comité des Ministres tout en respectant les prérogatives de chacun de ces deux organes. Certains participants ont également évoqué la nécessité d'améliorer le dialogue entre l'Assemblée et le Secrétaire Général de l'Organisation, tout en respectant leur indépendance respective.

36. Le mémorandum contient une longue liste de propositions concrètes en la matière, émises par les participants ou figurant dans des textes antérieurs de l'Assemblée, propositions qui n'ont toutefois pas encore été mises en œuvre, à l'instar de la proposition de renforcer le rôle de l'Assemblée dans l'adoption du budget de l'Organisation et de son propre budget. Certaines de ces propositions supposent de modifier le Règlement de l'Assemblée ou même le Statut de l'Organisation alors que des modifications plus pratiques, comme celles concernant les modalités du dialogue de l'Assemblée avec le gouvernement de l'État membre présidant le Comité des Ministres ou avec le Secrétaire Général, pourraient être introduites plus facilement au niveau du Bureau de l'Assemblée, après consultation du Comité des Ministres ou du Secrétaire Général.

Recommandation au Bureau :

x. La commission ad hoc recommande au Bureau de veiller à ce que le Comité des Ministres soit consulté, y compris par l'intermédiaire du Comité mixte, sur toutes les propositions, qu'elles soient nouvelles ou plus anciennes, destinées à renforcer le rôle de l'Assemblée vis-à-vis du Comité des Ministres ou à améliorer le dialogue entre les deux organes statutaires.

2.6. Relations extérieures de l'Assemblée

37. Comme le montre le mémorandum (partie 7), un consensus semble se dégager au sein de la commission ad hoc sur la nécessité d'intensifier le dialogue politique entre l'Assemblée et l'Union européenne, notamment le Parlement européen, tout en respectant pleinement leurs domaines de compétence respectifs afin d'éviter la duplication des travaux.

38. Le mémorandum comporte une liste de propositions concrètes en la matière émises par les participants, comme celle de créer un réseau de parlementarisme européen, comprenant l'Assemblée, des parlements nationaux et le Parlement européen afin de coordonner l'action politique, de rationaliser la communication et de faciliter le flux d'informations, de bonnes pratiques, d'idées et de recommandations et, partant, de mieux harmoniser les législations nationales. D'autres propositions figurent dans des textes antérieurs de l'Assemblée, mais n'ont toutefois pas encore été mises en œuvre.

39. Un certain nombre de participants ont également évoqué la nécessité pour l'Assemblée de renforcer ses relations avec d'autres organisations ou institutions internationales et/ou régionales et tout particulièrement avec leurs assemblées parlementaires. Lors d'un futur sommet des chefs d'État et de gouvernement, la répartition des domaines de compétence entre les organisations internationales devra être redéfinie.

Recommandation au Bureau :

xi. La commission ad hoc recommande au Bureau que toutes les propositions, qu'elles soient nouvelles ou plus anciennes, destinées à améliorer les relations de l'Assemblée avec l'Union européenne et d'autres organisations internationales ou assemblées parlementaires soient renvoyées à la commission des questions politiques et de la démocratie pour en tenir compte dans le cadre du rapport Rôle et mission de l'Assemblée : ses principaux défis pour l'avenir.

3. Observations finales

40. L'Assemblée parlementaire est le premier forum européen réunissant des membres élus des parlements nationaux et la matrice d'autres institutions parlementaires européennes, créées à sa suite. Elle a, depuis les toutes premières années de l'Organisation, joué activement son rôle délibératif : elle est ainsi à l'origine de l'élaboration de conventions majeures du Conseil de l'Europe, à commencer par la Convention européenne des droits de l'homme, et a participé activement à cette élaboration. Au début des années 1990, elle a joué un rôle décisif dans le processus d'élargissement de l'Organisation et a en outre développé des procédures destinées à suivre et à faciliter l'intégration des nouveaux Etats membres dans l'Organisation. Depuis, elle a offert un cadre paneuropéen unique en son genre, qui permet un dialogue politique entre des représentants élus des citoyens de la Grande Europe. En tant qu'organe statutaire du Conseil de l'Europe, elle a pour mission de promouvoir la coopération entre parlementaires, afin de réaliser les objectifs de l'Organisation et de rassembler les Etats membres autour des valeurs et principes communs de démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit qui sont leur patrimoine commun.

41. Aujourd'hui, le but ultime de la réflexion conduite par les parlementaires des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe devrait être de renforcer le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire, dans tous ses aspects les plus divers, de garantir son indépendance et de consolider son rôle au sein de l'Organisation. Cependant, pour faire en sorte qu'ils aient un impact sur l'Organisation et ses Etats membres, ses pouvoirs doivent s'exercer de manière responsable, en synergie avec les autres organes du Conseil de l'Europe et dans le plein respect de ceux-ci. La responsabilité implique le recours à des mécanismes qui garantissent la légitimité et le sérieux des décisions prises par les membres de l'Assemblée, en pleine connaissance et parfaite compréhension des conséquences qu'elles peuvent avoir non seulement pour l'Assemblée mais aussi pour l'ensemble de l'Organisation.

Recommandation finale au Bureau :

xii. La commission ad hoc sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire recommande au Bureau de transmettre son rapport à la commission des questions politiques et de la démocratie et à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, afin qu'elles en tiennent compte lors de la préparation de leurs rapports respectifs sur les questions traitées par la commission ad hoc. Elle recommande que le Bureau examine les propositions des participants visant à la révision de l'organisation, des modalités de travail, du nombre des parties de sessions, de leur durée et du nombre des membres de l'Assemblée si et lorsque cela sera opportun, en reflétant entre autres les bonnes pratiques de parlements nationaux, du Parlement européen et d'autres organisations internationales.

ANNEXE I – Mandat de la Commission ad hoc du Bureau sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire

Le Bureau de l'Assemblée décide, sous réserve de ratification par l'Assemblée par le biais de son Rapport d'activité, en vertu de l'article 44.4.c. du Règlement de l'Assemblée de constituer une commission *ad hoc* du Bureau sur *Le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire* dont le mandat, la composition et le calendrier sont définis ci-après.

1. Mandat

Faire des propositions au Bureau de l'Assemblée sur la mise en œuvre des paragraphes 16-18 de la Résolution 2186 (2017) sur un *Appel pour un sommet du Conseil de l'Europe afin de réaffirmer l'unité européenne, et de défendre et promouvoir la sécurité démocratique en Europe*. La commission *ad hoc* aura notamment la double tâche :

- de réfléchir à, et si possible d'élaborer, des propositions visant à harmoniser les règles régissant la participation et la représentation des États membres dans les deux organes statutaires, tout en respectant pleinement l'autonomie des deux organes ;
- de préparer des propositions concernant le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire en tant qu'organe statutaire du Conseil de l'Europe et en tant que forum paneuropéen de dialogue interparlementaire qui vise à avoir un impact dans tous les États membres du Conseil de l'Europe.

La commission *ad hoc* effectuera ses travaux dans les deux langues officielles (anglais et français). Son rapport, une fois présenté au Bureau, apportera une contribution utile au rapport en cours d'élaboration par la Commission des questions politiques et de la démocratie sur *L'identité, le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire en tant qu'organe statutaire du Conseil de l'Europe et en tant que forum paneuropéen de dialogue interparlementaire*.

2. Composition

Du fait que la Résolution 2186 (2017) stipule que « afin de garantir la crédibilité et le succès de ce processus, l'Assemblée dans son ensemble et chaque État membre devraient faire le maximum pour que tous les États membres de l'Organisation soient pleinement représentés dans le cadre de ce processus, à la fois du côté parlementaire et du côté intergouvernemental dans le strict respect de leurs obligations et résolutions respectives » (paragraphe 17), la commission *ad hoc* sera composée comme suit :

- Le(la) Président(e) de l'Assemblée ;
- Les Président(e)s des groupes politiques ou, en leur absence, un membre représentant le groupe concerné ;
- Les Président(e)s des délégations nationales ou, en leur absence, un membre de la délégation dûment désigné ;
- Les Président(e)s des commissions générales énumérées à l'article 44.1. du Règlement de l'Assemblée ou, en leur absence, un des vice-présidents de la commission concernée.
- Le Rapporteur de la Commission des questions politiques et de la démocratie sur *L'identité, le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire en tant qu'organe statutaire du Conseil de l'Europe et en tant que forum paneuropéen de dialogue interparlementaire* ainsi que le Rapporteur pour avis de la Commission du Règlement, des Immunités et des Affaires institutionnelles, sur le même sujet.

3. Calendrier

La commission *ad hoc* devra présenter son rapport au Bureau au plus tard à sa réunion de décembre 2018.

ANNEXE II – Liste des thèmes présentée par le Président

Objectif 1 : Augmenter l'impact de l'APCE au sein de l'Organisation et dans les Etats membres (par une action politique ou une modification des méthodes de travail)	
Nature / Identité de l'APCE	Organe délibérant du Conseil de l'Europe Forum pan-européen de dialogue « Gardien » des droits de l'homme et de la démocratie
Fonctions	Priorisation/intégration des travaux de l'APCE dans l'élaboration des normes Méthodes de travail et procédures concernant le suivi des engagements pris lors de l'adhésion et des obligations statutaires Suites données aux résolutions et recommandations/mise en œuvre
Composition	Pouvoirs Droits de représentation et de participation et obligations des délégations nationales
Relations avec les autres organes du CdE	Favoriser le dialogue politique APCE/CM et renforcer le rôle politique et statutaire de l'APCE vis-à-vis du CM Favoriser l'interaction de l'APCE avec le Secrétaire Général/ le Commissaire DH et les organes de suivi et d'établissement des normes (GRECO, Commission de Venise, etc..)
Relations extérieures	Augmenter l'interaction et assurer le suivi des résolutions avec les parlements nationaux Favoriser le dialogue politique à haut niveau APCE/Union européenne Promouvoir les relations avec les autres organisations internationales
Objectif 2 : Améliorer le fonctionnement de l'APCE et l'implication des parlementaires dans les travaux de l'Assemblée (par une action politique ou une modification des méthodes de travail)	
<p>Nombre de membres (réduire le nombre ou supprimer les remplaçants ?)</p> <p>Nombre de parties de session par an et durée</p> <p>Participation des parlementaires aux séances plénières et aux réunions des commissions</p> <p>Processus décisionnel (règles de vote, telles que quorum ou majorité requise)</p> <p>Discours de personnalités en plénière</p> <p>Choix des rapporteurs (compétence, disponibilité, égalité de genre)</p> <p>Engagement des rapporteurs chargés du suivi</p> <p>« Cumul des mandats », durée illimitée de certains mandats, nombre de rapports par parlementaire</p> <p>Rôle des groupes politiques // des délégations nationales à l'APCE et processus décisionnel au sein des commissions</p> <p>Parité hommes/femmes et intégration de la perspective de genre</p>	

ANNEXE III – Extraits du mémorandum préparé par le Président, M. Michele Nicoletti (Italie, PPE/CD)

[1. Introduction

...]

2. La nature et l'identité de l'Assemblée : organe délibérant du Conseil de l'Europe ; forum paneuropéen de dialogue ; « gardien » des droits de l'homme et de la démocratie

7. Un certain nombre de participants ont mis l'accent sur le rôle de l'Assemblée en tant que « gardien » des droits de l'homme et de la démocratie (Islande, Liechtenstein, Luxembourg, Pays-Bas, Roumanie, Suède, Ukraine, Royaume-Uni, PPE/DC), également vis-à-vis de l'Union européenne (Pays-Bas, GDL) ; d'autres participants ont souligné son rôle de forum paneuropéen de dialogue (France, Hongrie, Saint-Marin, République slovaque, Espagne, Fédération de Russie, GUE), tandis que d'autres ont accordé une importance égale aux deux missions de l'Assemblée (Bulgarie, Croatie, Finlande, Norvège, Roumanie, SOC, ADLE). Une délégation (Espagne) a suggéré de renforcer le pilier État de droit de la mission de l'Assemblée, en tenant compte de la liste des critères adoptée récemment par la Commission de Venise et approuvée par l'Assemblée elle-même.

8. Pour une délégation (Saint-Marin), le dialogue entre l'Assemblée et les États membres de l'Organisation devrait constituer la base de toutes les valeurs et actions de l'Assemblée et ne devrait jamais être interrompu dans la mesure où mettre fin au dialogue peut conduire à mettre fin à l'adhésion et compromettre ainsi l'accès à la Cour européenne des droits de l'homme. Selon un groupe politique (ADLE), l'Assemblée étant un organe de coopération paneuropéenne visant à renforcer les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit au travers des législations nationales, les États membres ne peuvent pas s'abstenir de participer sans rompre leurs engagements.

9. Pour quelques participants (Croatie, Finlande, ADLE), la force et le caractère unique de l'Assemblée résident dans son identité autonome et sa possibilité d'agir en toute indépendance, avec son propre ensemble de règles et ses méthodes de travail transparentes, crédibles et cohérentes. Il a également été fait référence au rôle unique de l'Assemblée pour donner une légitimité démocratique à un effort global de renforcement de l'Organisation dans son ensemble (avec son système conventionnel unique, son acquis juridique et politique) dans le cadre d'une nouvelle vision de l'unité européenne par la diversité : tel pourrait par exemple être l'objectif d'un Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe bien préparé (Grèce). Rappelons que dans sa Résolution 2186 (2017) et sa Recommandation 2113 (2017), l'Assemblée a appelé à un 4ème Sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation pour renforcer la mission du Conseil de l'Europe à la fois de gardien et de laboratoire de la démocratie, notamment en consolidant le rôle de l'Assemblée en tant que pilier du parlementarisme européen, réunissant les représentants des citoyens de la quasi-totalité des États européens.

10. Pour certains participants (Lettonie et PPE/DC), l'Assemblée devrait se concentrer sur les violations du droit international ou les violations des droits de l'homme et sur les violations des engagements pris par les États membres lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe. Suivant la même logique, certaines délégations (Estonie, Suède) suggèrent que l'identité et la nature de l'Assemblée, ainsi que la coopération qu'elle propose, reposent sur une croyance forte et ferme en certaines valeurs et soient soutenues par la possibilité de sanctions. Pour un groupe politique (SOC), il ne saurait y avoir de compromis sur les valeurs et les principes, mais une ouverture au dialogue. Aucune modification fondamentale ne devrait être adoptée en ces temps d'incertitude et de crise et toute réforme de l'Assemblée devrait être fondée sur des principes.

11. Pour d'autres participants (Saint-Marin, Turquie, GUE), il est particulièrement important d'harmoniser les règles régissant la participation et la représentation des États membres dans les deux organes statutaires de sorte qu'un État soit présent dans les deux ou absent des deux (voir également ci-dessous). Selon un participant (Saint-Marin), les valeurs ne doivent pas servir à établir des classements pour dresser les pays les uns contre les autres.

12. Un certain nombre de délégations insistent sur l'importance d'assurer la participation de tous les parlements des États membres à l'Assemblée. L'une d'entre elles (Suisse) a indiqué expressément le souhait que des conditions soient créées pour permettre à une délégation du parlement russe de soumettre à nouveau ses pouvoirs.

13. Deux délégations (France, Italie) ont évoqué le rôle de l'Assemblée en tant qu'organe délibérant et en particulier ses pouvoirs électifs (voir ci-dessous à la section 5.2).

Suite aux discussions lors de sa réunion du 26 avril 2018, la Commission ad hoc propose au Bureau d'aborder les questions relatives à la nature, à l'identité et à la mission de l'Assemblée dans le rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie sur Le rôle et la mission de l'Assemblée : principaux défis pour l'avenir.

3. Fonctions de l'Assemblée

3.1. Rationalisation des travaux de l'Assemblée

14. Presque tous les participants ont souligné la nécessité de rationaliser les travaux de l'Assemblée, de redéfinir ses activités clés et de hiérarchiser ses tâches principales (Bulgarie, Croatie, Estonie, France, Allemagne, Hongrie, Islande, Liechtenstein, Pays-Bas, Norvège, Saint-Marin, SOC, CE, ADLE et GUE).

15. Les propositions concrètes suggèrent de :

- a. introduire un seuil plus élevé (actuellement 20 signatures, sauf circonstances exceptionnelles ou décision d'une commission) pour présenter une proposition de résolution ou de recommandation (Norvège), une proposition à laquelle une délégation (Bulgarie) s'est formellement opposée ;
- b. demander à la Commission du Règlement d'évaluer et de réviser le Règlement en ce qui concerne le traitement des propositions de résolution et de recommandation, ainsi que les demandes de débat d'urgence et d'actualité (Norvège) ;
- c. amener le Bureau à opérer une sélection plus stricte des propositions qui devraient aboutir à un rapport (Bulgarie, Croatie, CE) ;
- d. confier aux commissions la sélection des propositions qui devraient aboutir à un rapport, le Bureau se contentant de vérifier si elles remplissent les critères formels (France) ;
- e. éviter tout chevauchement d'activités avec celles d'autres organisations internationales comme l'OSCE et l'OCDE (Croatie) ;
- f. restreindre la portée thématique et géographique des rapports (France) et des sujets d'actualité ou des débats d'urgence (Liechtenstein) ;
- g. limiter le nombre de rapports attribués à un(e) même membre de l'Assemblée (France, Grèce, Italie, Malte, Roumanie), une délégation précisant qu'aucun membre ne devrait être chargé de plus d'un rapport à la fois (France) ;
- h. réduire le nombre de rapports à présenter en plénière par session (Bulgarie, Croatie, France) ou à préparer par chaque commission ;
- i. augmenter le temps imparti au débat libre (France) ;
- j. restructurer les parties de session, les débats en plénière, les réunions des commissions de l'Assemblée et les processus de prise de décision (France, Pays-Bas).

16. Pour certains participants (Croatie, SOC), les décisions relatives à la hiérarchisation des questions devraient être guidées par le critère de pertinence et non par des arguments économiques liés à des contraintes budgétaires. À cet égard, une délégation (Suisse) a proposé que les parlements représentés à l'Assemblée ainsi que les membres de l'Assemblée fassent preuve d'un esprit de solidarité en résistant à toute tentative d'exercer des pressions pour des raisons financières.

17. Un autre groupe politique (GUE) a suggéré que la commission ad hoc prenne également note du Mémorandum préparé par le Secrétaire Général de l'Assemblée sur la procédure d'examen des propositions de résolution et de recommandation et de ses éventuelles améliorations, qui est maintenant renvoyé à la commission du Règlement pour suites à donner. En particulier, ce mémorandum adresse au Comité des Présidents et au Bureau, lorsqu'ils examinent de nouvelles propositions, les lignes directrices suivantes, qui peuvent précisément aider à rationaliser le travail de l'Assemblée : la proposition relève du champ des compétences du Conseil de l'Europe ; la pertinence d'une proposition devrait être prise en compte, en particulier lorsqu'elle concerne de nouvelles questions et de nouveaux défis ou contribuerait à renforcer la pertinence politique et la visibilité de l'Assemblée ; les travaux antérieurs de l'Assemblée dans un domaine donné devraient être pris en compte ; ainsi que l'existence de propositions antérieures qui sont encore à l'étude par les commissions.

18. Comme l'a souligné une délégation (France), l'Assemblée est avant tout un espace de dialogue politique et de sensibilisation aux problématiques de droits de l'homme et de l'État de droit, non un redresseur de torts dictant sa loi aux États membres. Pour une autre délégation (Bulgarie), la rationalisation

des travaux de l'Assemblée ne devrait pas pour autant la priver de la possibilité de s'employer à résoudre les conflits en Europe et dans son voisinage susceptibles de mener à des violations graves du droit international, des principes démocratiques ou des droits de l'homme.

19. En ce qui concerne les thèmes qui devraient être traités en priorité par l'Assemblée, un certain nombre de participants ont proposé des thèmes relatifs aux conventions existantes du Conseil de l'Europe ou d'éventuelles nouvelles conventions (Grèce, Pays-Bas, GUE), avec une délégation (Grèce) suggérant la nomination d'un rapporteur de l'Assemblée pour servir d'interlocuteur entre l'Assemblée et le Comité des Ministres dans chaque procédure de rédaction d'une nouvelle convention et une autre délégation (Bulgarie) proposant la tenue d'auditions conjointes entre des commissions de l'Assemblée et des experts du Comité des Ministres au cours de la procédure de rédaction (voir également ci-dessous). Certains participants (Chypre, Islande, Espagne, SOC) ont notamment mentionné le suivi effectif du respect de la Convention européenne des droits de l'homme et la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme comme tâches prioritaires pour l'Assemblée, une délégation (Chypre) suggérant ce dernier thème comme sujet possible pour des discussions avec le Comité des Ministres au sein du Comité mixte. Une délégation (République slovaque) a souligné la nécessité pour l'Assemblée d'être plus active dans le domaine des droits sociaux (au-delà des droits civils et politiques) alors qu'une autre délégation (Hongrie) a explicitement mentionné les droits des minorités nationales. Une délégation (Islande) et un groupe politique (SOC) ont souligné l'importance de l'équilibre entre les sexes et de l'intégration de la dimension de genre à tous les niveaux, parmi les membres de l'Assemblée ainsi que le personnel. Les thèmes du développement durable et de la modernisation numérique des activités de l'Assemblée ont aussi été évoqués (Espagne). Un groupe politique (GDL) a suggéré de renforcer la visibilité des travaux de l'Assemblée dans les médias, y compris les médias sociaux, au sein des Etats membres et de la presse internationale.

20. Une délégation (Turquie) a suggéré que, concernant l'attribution du Prix des droits de l'homme par l'Assemblée, les antécédents des candidats soient étudiés plus efficacement et les sensibilités des États membres prises en compte.

Suite aux discussions lors de la réunion du 26 avril 2018, la Commission ad hoc propose au Bureau que les décisions visant à rationaliser les travaux de l'Assemblée soient prises par la Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles qui a déjà été chargée d'examiner le mémorandum du Secrétaire Général de l'Assemblée susmentionné.

3.2. Assurer le suivi et la mise en œuvre des résolutions de l'Assemblée, y compris par les parlements nationaux

21. La question de la rationalisation des travaux de l'Assemblée est étroitement liée à celle de la mise en œuvre de ses résolutions et donc du suivi de ses travaux.

22. Plusieurs participants ont insisté sur la nécessité d'améliorer le suivi et la mise en œuvre des résolutions et recommandations de l'Assemblée et d'optimiser le potentiel et la dynamique qu'elles peuvent engendrer au niveau national (Belgique, Croatie, Chypre, Estonie, France, Islande, Luxembourg, Saint-Marin, Espagne, SOC, PPE/DC et GUE). Les parlements nationaux sont considérés comme la passerelle nécessaire pour assurer cette mise en œuvre au niveau national. La nécessité de renforcer l'interaction de l'Assemblée avec les parlements nationaux et d'améliorer l'impact de ses activités sur ces derniers, notamment par le biais d'initiatives conjointes (Fédération de Russie), a été soulignée par un certain nombre de participants (Bulgarie, Italie, Norvège, Roumanie, Fédération de Russie, GUE).

23. Les propositions concrètes sont les suivantes :

- a. l'Assemblée parlementaire devrait établir des accords de coopération avec les parlements nationaux des 47 États membres, dans lesquels ces parlements devraient s'engager à inscrire à l'ordre du jour de leur plénière un rapport de l'Assemblée au moins une fois par an ou à présenter un rapport annuel des travaux de l'Assemblée lors de leur plénière (Belgique, ADLE) ou devant la commission compétente (ADLE) ; de tels accords ou un accord global de coopération contraignant pourraient être examinés lors de la prochaine Conférence européenne des présidents de parlement (ADLE) ;
- b. les parlements nationaux pourraient être appelés à organiser des sessions et/ou des initiatives de suivi sur certaines résolutions et recommandations capitales adoptées par l'Assemblée (Chypre), notamment en renvoyant chaque résolution à leurs commissions compétentes (Luxembourg, Roumanie, GUE) ;
- c. les parlements nationaux devraient être invités à jouer leur rôle de contrôle de l'action gouvernementale et surveiller la mise en œuvre par leurs gouvernements des résolutions ou

recommandations de l'Assemblée (Roumanie) et, en ce qui concerne plus spécifiquement le domaine des droits de l'homme, des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que la conformité des projets de loi avec la Convention européenne des droits de l'homme avant de procéder à leur adoption (Italie) ;

- d. l'Assemblée pourrait tenir des débats sans vote sur les suites données à des résolutions spécifiques durant lesquels les délégations nationales rendraient compte des mesures pertinentes prises par leurs propres États (France) ;
- e. les résultats concernant la mise en œuvre des résolutions de l'Assemblée devraient être visibles et accessibles au public (Islande, GUE), grâce à un mécanisme d'évaluation et de « cartographie » des suites données au plan national (ADLE), et par le biais éventuellement d'une enquête sur les bonnes pratiques des parlements nationaux (Pays-Bas) ;
- f. les commissions de l'Assemblée devraient intensifier leurs contacts avec les commissions compétentes des parlements nationaux sur une base thématique et régulière (Bulgarie, Fédération de Russie).

Conformément à la décision prise par la commission ad hoc à sa réunion du 26 avril 2018, un questionnaire a été envoyé aux parlements nationaux des 47 États membres via le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP) afin d'obtenir des informations sur les bonnes pratiques des parlements nationaux pour garantir la mise en œuvre des résolutions de l'Assemblée. Les réponses sollicitées pour la mi-juin ont déjà commencé à être adressées. Elles pourraient être traitées dans le rapport actuellement en cours d'élaboration par la commission des questions politiques et de la démocratie.

Par ailleurs, la commission ad hoc prend note du fait que la plupart des propositions et autres mesures concrètes visant à renforcer la mise en œuvre des résolutions de l'Assemblée par les parlements nationaux et, de manière plus générale, les relations entre l'Assemblée et ces derniers ont déjà été adoptées par l'Assemblée, il y a dix ans, dans sa Résolution 1640 (2008) sur l'Utilisation par les membres de l'Assemblée de leur double rôle parlementaire national et européen. Aucune autre décision de l'Assemblée n'est donc nécessaire, mais plutôt la mise en œuvre de décisions antérieures.

Enfin, un effort accru est nécessaire pour que les décisions relatives à l'intensification des relations avec les parlements nationaux soient également mises en œuvre par ces parlements. Cela pourrait se faire par exemple dans le cadre d'une future conférence européenne des présidents de parlement et/ou par la signature de mémorandums entre l'Assemblée et les parlements nationaux comme l'ont également proposé certains participants.

3.3. Méthodes de travail et procédures concernant le suivi des engagements pris lors de l'adhésion et des obligations statutaires

24. Nombre de participants (Bulgarie, Croatie, Grèce, République de Moldova, Fédération de Russie, CE et GUE) ont évoqué la nécessité de réformer la procédure de suivi de l'Assemblée ou de rationaliser ses méthodes de travail en la matière. Il a également été suggéré que :

- a. les rapports de suivi soient complétés par des dossiers d'expertise et d'assistance de l'Assemblée ou de l'Organisation dans son ensemble (GUE) ;
- b. la coordination avec les autres mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe soit renforcée (GUE) ;
- c. le suivi du respect des droits de l'homme dans les zones grises et dans les zones de conflit armé reste prioritaire (PPE/DC) ;
- d. l'Assemblée soit en mesure d'agir publiquement et de manière plus résolue qu'à l'heure actuelle, en particulier en cas de violations graves des droits de l'homme, des normes démocratiques et de l'État de droit, sans que cette approche soit de nature conflictuelle (Croatie).

25. Certains participants ont évoqué la nécessité d'élargir le suivi aux 47 États membres de l'Organisation sur la base d'une approche thématique plutôt que pays par pays (Bulgarie, République de Moldova, Fédération de Russie, GUE,) avec un participant (Fédération de Russie) faisant valoir que l'approche actuelle est souvent partielle et appliquée de manière purement sélective. Une délégation (Roumanie) a insisté sur la nécessité pour la procédure de suivi de l'Assemblée de rester axée sur une approche pays par pays, tandis que d'autres participants (Estonie, PPE/DC, ADLE) se sont dits opposés à toute modification des mécanismes de suivi actuels qui pourrait nuire aux procédures de suivi et affaiblir le rôle de l'Assemblée visant à sauvegarder le système de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme. Une délégation (Croatie) a soulevé la question de l'équilibre entre le suivi et une intervention excessive dans les affaires intérieures d'un État, concluant qu'il y a une marge d'amélioration substantielle.

26. Un participant (Fédération de Russie) a critiqué le fait que les engagements d'adhésion sont complétés par de nouvelles conditions pendant le processus de suivi tandis qu'un groupe politique (PPE/DC) a soutenu que les engagements d'adhésion et les obligations statutaires des États membres devraient être renforcés et faire l'objet d'une évaluation permanente. Une délégation (Chypre) et un groupe politique (ADLE) ont suggéré d'introduire des mesures plus contraignantes pour les pays qui, faute de volonté politique, n'honorent pas leurs obligations contractuelles vis-à-vis du Conseil de l'Europe.

27. Une délégation (France) a proposé que les membres de l'Assemblée qui ne sont inscrits dans aucun groupe politique puissent aussi avoir la possibilité de siéger à la commission de suivi comme c'est le cas pour la commission du Règlement. Par ailleurs, selon cette même délégation, les rapporteurs de la commission de suivi ne devraient pas être rapporteurs sur d'autres sujets en même temps. Une autre délégation (Espagne) a suggéré que les rapports de suivi par pays à intervalles réguliers ne soient pas confiés au président de la commission de suivi mais répartis entre ses membres.

28. Une délégation (République de Moldova) a proposé de modifier les règles régissant l'accès aux réunions de la commission de suivi (actuellement à huis clos) afin de rendre le processus plus transparent.

29. Une délégation (Belgique) a proposé de conduire des missions d'observation électorale dans les 47 États membres et pas uniquement dans ceux faisant l'objet d'une procédure de suivi ou d'un dialogue postsuivi. Pour une autre délégation (Pays-Bas), il conviendrait de mettre en place de meilleures garanties afin d'assurer l'indépendance à la fois des missions de suivi et d'observation électorale. Les membres devraient également bénéficier d'une meilleure formation avant de participer à l'observation d'élections (Norvège).

Toute modification de la procédure de suivi actuelle, suggérée par un certain nombre de participants, qu'il s'agisse des méthodes de travail ou des structures de travail (commission compétente), nécessite des modifications du Règlement de l'Assemblée et ne peut être introduite que par une résolution de l'Assemblée sur la base d'un rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles. Le Bureau pourrait charger cette dernière d'approfondir la question et d'examiner les propositions pertinentes, y compris celles présentées par la commission ad hoc.

4. Composition de l'Assemblée : pouvoirs des délégations nationales et système de « sanction »

30. Sous cette rubrique, un nombre significatif de participants ont soulevé différentes options plaidant en faveur ou contre le système de « sanction » actuel et les procédures de l'Assemblée relatives aux pouvoirs ou aux droits de représentation et de participation des membres des délégations nationales. Les vues varient considérablement.

31. Les principaux arguments présentés en faveur du maintien ou même de l'extension du système actuel de sanction sont liés à l'idée que la nature même de l'Assemblée repose sur une croyance forte et ferme dans les valeurs fondamentales et que la coopération qu'elle propose est fondée sur ces valeurs et soutenue par l'option d'utiliser des sanctions, sans quoi, si cette option était restreinte, l'institution risquait de perdre sa crédibilité et sa légitimité (Luxembourg, Suède, Ukraine, PPE/DC, ADLE). Pour un groupe politique (ADLE), l'adhésion au Conseil de l'Europe entraîne l'obligation de participer à ses travaux, en particulier de ses organes statutaires, et de payer des contributions budgétaires ; en cas de manquement, la question de l'adhésion devrait être soulevée. De plus, la vérification des pouvoirs des délégations pour des raisons formelles et substantielles est un moyen clé de faire connaître la position de la majorité des membres de l'Assemblée.

32. Pour d'autres participants, la contestation des pouvoirs, en guise de « sanction », pourrait être contreproductive vis-à-vis de la position de l'Assemblée (et du Conseil de l'Europe dans son ensemble) en tant qu'espace de dialogue et « gardien » des droits de l'homme et de la démocratie (Grèce, Norvège, Serbie, République slovaque, Turquie, GUE). Selon une délégation (Pays-Bas), il importe de déterminer si le rôle et la fonction des sanctions sont compatibles avec le rôle et la fonction de l'Assemblée en tant qu'organe d'une organisation internationale et par rapport aux autres organisations internationales.

33. D'après une autre délégation (Norvège), dans les cas dans lesquels un État membre n'adhère plus, ou ne souhaite plus adhérer, aux valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe, une plus grande responsabilité devait peser sur les États membres eux-mêmes et/ou leurs délégations nationales de considérer leur appartenance ou la nature de leur appartenance à l'Organisation.

34. Pour un participant (Fédération de Russie), les décisions de l'Assemblée de sanctionner une délégation nationale ne sont pas acceptables, car elles sont contraires à l'essence même du système parlementaire et aux principes d'organisation des travaux du Conseil de l'Europe. Nul n'a le droit de priver des parlementaires élus de leurs pouvoirs, si ce n'est leurs électeurs lors d'élections ordinaires. Pour un autre participant (Italie), le système actuel aboutit à un résultat hautement contestable en termes de légitimité institutionnelle car il combine deux dimensions distinctes (le contrôle juridictionnel et une décision formelle sur les pouvoirs avec le contrôle politique concernant les États membres du Conseil de l'Europe et leur conformité avec les principes et obligations découlant de leur adhésion à l'Organisation) affectant ainsi la nature même de l'Assemblée en tant qu'organisation de représentants des parlements nationaux, libres et habilités à exprimer des positions qui peuvent différer de celles de leurs gouvernements nationaux.

35. Les propositions concrètes comprennent les options suivantes :

- Aucun changement des règles existantes (Bulgarie, Estonie, Suède, Ukraine, PPE/DC, ADLE), en conservant ainsi les options suivantes :
 - a. Possibilité de contester les pouvoirs pour des raisons formelles et substantielles ;
 - b. Possibilité de contester les pouvoirs non ratifiés à l'ouverture de la session ou de contester les pouvoirs déjà ratifiés au cours d'une session ;
 - c. Une fois contestés, à tout moment et que cette contestation soit fondée sur des raisons formelles ou substantielles, trois possibilités :
 - ratifier (ou confirmer la ratification des pouvoirs déjà ratifiés) sans restrictions, ce qui implique que la délégation parlementaire de l'État membre concerné est représentée et participe aux travaux de l'Assemblée avec les mêmes droits et obligations que toute autre délégation;
 - ne pas ratifier les pouvoirs (ou annuler leur ratification), ce qui implique que la délégation parlementaire de l'État membre concerné n'est pas représentée et ne participe pas aux travaux de l'Assemblée pour le reste de la session (jusqu'à l'ouverture de la prochaine session en janvier de l'année suivante) ;
 - ratifier (ou confirmer la ratification des pouvoirs déjà ratifiés) mais en même temps priver la délégation parlementaire de l'État membre concerné de certains droits de représentation ou de participation, ce qui implique que l'État membre concerné dispose d'une délégation parlementaire à l'Assemblée mais que celle-ci est privée de certains de ses droits de représentation et/ou de participation (non exhaustivement énumérés dans le Règlement mais définis dans la Résolution de l'Assemblée sur la contestation des pouvoirs imposant les « sanctions ») tels que : le droit de vote en séance plénière ou en commission, le droit de parole en plénière ou en commission, le droit de ses membres d'être rapporteur, le droit de participer à une mission d'observation électorale ou à certains organes de l'Assemblée, tels que son Bureau ou le Comité des Présidents, etc. (voir Avis de la commission du Règlement au Bureau de l'Assemblée, document AS/Pro (2014) 10 def).
- Modifier le Règlement afin :
 - a. d'exclure la possibilité de contester les pouvoirs pour des raisons substantielles (Serbie) ;
 - b. d'établir que la contestation des pouvoirs (pour des raisons substantielles) doit être initiée par 10 % au moins du nombre total des membres de l'Assemblée, d'introduire un quorum constitué des deux tiers du nombre total des membres de l'Assemblée et de définir que les décisions doivent être prises par une majorité qualifiée fixée à la majorité absolue du nombre total des membres de l'Assemblée et non simplement à celle des suffrages exprimés (France) ;
 - c. de prévoir un quorum constitué de la majorité absolue du nombre total des membres de l'Assemblée et une majorité des deux tiers des suffrages exprimés lorsque les pouvoirs sont contestés pour des raisons substantielles ou afin d'imposer une sanction de privation du droit de vote (Serbie) ;
 - d. de prévoir un quorum fixé à un tiers du nombre total des membres de l'Assemblée et une majorité des deux tiers des suffrages exprimés (comme dans le cas des règles régissant la destitution du Président de l'Assemblée) pour imposer des sanctions à des membres de l'Assemblée après contestation de leurs pouvoirs (Suisse) ;
 - e. de prévoir un quorum (sans le préciser, actuellement fixé à un tiers du nombre total des membres de l'Assemblée) pour l'adoption de toutes les décisions de l'Assemblée, éventuellement combiné avec un créneau de vote fixe unique pour tous les rapports (Pays-Bas) ;
 - f. de n'affecter les pouvoirs, les droits de représentation et ceux de participation des délégations nationales qu'en cas de violation fondamentale des valeurs et principes fondamentaux du Conseil de l'Europe, telle que la dictature militaire, auquel cas, en tout état de cause, il n'y a pas de députés élus (Grèce) ;

- g. d'introduire des critères objectifs et étroitement définis pour les contestations de pouvoirs (Norvège) ;
- h. d'exclure le droit de parole et le droit de vote (droits de participation, voir l'article 10.1.c) de la liste des « sanctions » possibles (République slovaque, GUE) ; cela garantirait également que toutes les délégations nationales des États membres participeraient à l'élection des juges, du Secrétaire Général, du Secrétaire Général adjoint, du Secrétaire général de l'Assemblée et du Commissaire aux droits de l'homme ;
- i. d'introduire une échelle des sanctions en cas de suspension des droits de vote d'une délégation : la déchéance du droit de vote d'une délégation à l'élection du Secrétaire Général ou du Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe, du Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire, du Commissaire aux droits de l'homme et des juges à la Cour européenne des droits de l'homme (en d'autres termes, les nominations qui devraient être faites par l'ensemble des 47 États membres) devrait être la sanction la plus lourde (Belgique) ;
- j. d'introduire une gradation des droits de représentation et de participation en fonction du degré de respect par les délégations nationales de leurs obligations (Malte) ;
- k. de veiller à ce que le Règlement de l'Assemblée concorde avec la mission de l'Assemblée en tant que forum de dialogue ouvert et constructif entre tous les États membres du Conseil de l'Europe (Hongrie) ;
- l. d'harmoniser les règles de l'Assemblée et du Comité des Ministres régissant les droits de participation et de représentation des États membres de sorte qu'un État membre soit représenté aux deux organes statutaires de l'Organisation ou à aucun d'entre eux, si son adhésion au Conseil de l'Europe est suspendue (Saint-Marin, Turquie, GUE, ainsi que la Résolution 2186 (2017) et la Recommandation 2113 (2017)).

➤ Compléter le Règlement :

- a. en renforçant l'actuel « mécanisme de contrôle » des pouvoirs pour traiter les violations systémiques des principes de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit (ADLE) ;
- b. en introduisant une règle permettant à l'Assemblée de décider des mesures à prendre si un État membre décide unilatéralement de cesser de verser sa contribution au budget de l'Organisation (PPE/DC) ;
- c. en introduisant la condition que les délégations nationales ne puissent être composées que par des parlementaires élus lors d'élections légitimes tenues exclusivement sur le territoire de l'État membre concerné à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues (Ukraine, PPE/DC) ;
- d. en élargissant les raisons de contestation des pouvoirs et en introduisant des mécanismes supplémentaires pour aider à la mise en œuvre des demandes de l'Assemblée (Ukraine) ;
- e. en prévoyant que les pouvoirs contestés des délégations nationales ne peuvent être rétablis que si la violation, qui a provoqué la contestation, a cessé d'exister (Ukraine).

36. Deux délégations ont présenté des propositions qui ne sont pas liées au système de « sanction » de l'Assemblée, à savoir :

- a. simplifier le système de ratification des pouvoirs en introduisant un dispositif selon lequel les pouvoirs des délégations devraient être ratifiés après chaque élection législative dans l'État d'origine et, par la suite, seuls les nouveaux membres, à titre individuel, devraient voir leurs pouvoirs ratifiés lorsqu'ils remplaceraient l'un de leurs collègues nationaux en cours de mandat (France) ;
- b. permettre à chaque délégation de pourvoir ses sièges à tout moment au cours de l'année, et non uniquement avant la partie de session de janvier (Roumanie) ; et ne pas subordonner le remplacement au sein d'une délégation nationale d'un représentant ou d'un suppléant à une lettre de démission du membre qui doit être remplacé (Roumanie).

Toutes les propositions susmentionnées visant à modifier ou compléter le Règlement régissant la ratification ou la contestation des pouvoirs et/ou la représentation ou la participation des membres des délégations nationales ne peuvent être discutées que dans le cadre d'un rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles.

Les propositions visant à harmoniser les règles entre l'Assemblée et le Comité des Ministres nécessitent une consultation préalable du Comité des Ministres, éventuellement dans le cadre du Comité mixte, et pourraient également nécessiter une modification du Statut de l'Organisation.

Les propositions mentionnées au paragraphe 36 nécessiteraient à l'évidence une modification du Statut de l'Organisation.

5. Le droit de vote et les procédures de vote

37. Cette section a été ajoutée à la suite de la décision prise par la commission ad hoc lors de sa réunion du 26 avril 2018 et sur proposition des membres. Par commodité et conformément à la décision de la commission ad hoc, j'inclurai ici toutes les propositions liées aux droits et procédures de vote même si cela engendre une répétition partielle avec la section 4 ci-dessus concernant le système de « sanctions ».

5.1. Procédures de vote

38. Le Règlement fixe les modes de votation (article 40), les majorités requises pour l'adoption des décisions de l'Assemblée (article 41), ainsi que la possibilité de demander le quorum (article 42).

39. Les décisions à l'Assemblée sont généralement prises à la majorité simple; toutefois, une majorité des deux tiers des suffrages exprimés est requise pour les décisions suivantes (article 29 du Statut, articles 41, 17.7, 27.5, 51.4, 52.6 et 54.7 du Règlement):

- l'adoption d'un projet de recommandation ou d'avis au Comité des Ministres,
- l'adoption de la procédure d'urgence,
- la modification de l'ordre du jour de la session,
- la création d'une commission,
- la fixation de la date d'ouverture ou de reprise des sessions ordinaires,
- la décision de destituer le titulaire d'un mandat électif,
- la décision de retirer un rapport de l'ordre du jour de la Commission permanente et de le renvoyer en Assemblée plénière.

40. La vérification du quorum peut être demandée avant tout vote à l'Assemblée. Elle doit être demandé par «au moins un sixième des représentants qui sont autorisés à voter, appartenant à cinq délégations nationales au moins» (articles 42.2 et 40.6). Le quorum est fixé au « tiers du nombre des représentants composant l'Assemblée qui sont autorisés à voter» (article 42.3), soit actuellement 102 membres. La procédure de révocation du Président ou d'un Vice-Président de l'Assemblée est la seule où le quorum est absolument nécessaire pour que le vote soit valide (article 54.7).

41. Les nominations et les élections par l'Assemblée se fondent sur un ensemble de conditions et de procédures spécifiques stipulées soit dans le Règlement de l'Assemblée pour l'élection du Président et des Vice-Présidents (articles 15 et 16), soit dans divers textes qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Assemblée (Règlement relatif à la nomination du Secrétaire Général, du Secrétaire Général adjoint et du Secrétaire Général de l'Assemblée, Commissaire aux droits de l'homme, juges à la Cour européenne des droits de l'homme).

42. Plusieurs participants ont évoqué la nécessité de renforcer la légitimité et l'intégrité des processus décisionnels, éventuellement en imposant des conditions de vote plus strictes (Belgique, France, Pays-Bas, Norvège, Serbie, Suisse, GUE) dans tous les cas ou dans certains cas particuliers.

43. Les propositions concrètes sont les suivantes :

- a. prévoir un quorum pour toutes les décisions prises par l'Assemblée afin d'éviter l'adoption de rapports par un nombre de voix très faible (Belgique, France, Pays-Bas, GUE). En l'absence de précision à cet égard, on peut supposer qu'il est ici fait référence au quorum actuellement en vigueur d'un tiers du nombre total des représentants à l'Assemblée;
- b. les décisions sur les contestations de pouvoirs (pour des raisons substantielles) ne peuvent être prises qu'avec un quorum de deux tiers du nombre total des membres de l'Assemblée (France) ou de la majorité absolue des membres de l'Assemblée (Serbie) et prises à la majorité absolue du nombre total des membres de l'Assemblée (France) ou de la majorité des deux tiers des voix exprimées (Serbie);
- c. prévoir que les sanctions imposées aux membres de l'Assemblée après contestation de leurs pouvoirs requièrent un quorum égal au tiers du nombre total des membres de l'Assemblée et à la majorité des deux tiers des voix exprimées (comme dans le cas de la procédure régissant la destitution du Président de l'Assemblée) (Suisse).

44. Deux délégations (France, Pays-Bas) et un groupe politique (GUE) ont proposé de mettre en place des horaires de vote fixes pendant les parties de session pour encourager une forte participation au vote, par exemple en programmant deux créneaux de vote pendant la semaine de plénière (comme c'est le cas au Parlement européen). Cette proposition doit être lue conjointement avec celle relative à l'introduction d'un quorum (voir ci-dessus) pour toutes les décisions prises par l'Assemblée.

45. Une délégation (France) a suggéré que l'élection du Commissaire aux droits de l'homme, des juges à la Cour européenne des droits de l'homme ou l'élection sur un plan général à des postes de haut niveau, se déroule sur la base d'un vote unique à choix multiple et en début de partie de session de manière à garantir la participation la plus large possible. Une autre délégation (Italie) a souscrit à la proposition susmentionnée en ce qui concerne l'élection du Commissaire aux droits de l'homme, ajoutant qu'il pourrait être approprié de réfléchir aux procédures d'élection à d'autres postes de haut niveau, par exemple celui de Secrétaire Général adjoint (la nomination par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe d'un candidat, sur la base d'une liste de présélection, que l'Assemblée pourrait ensuite ratifier ou non) et de Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire (la proposition de nomination par le Président de l'Assemblée d'un candidat, sur la base d'une liste de présélection, que le Bureau ratifierait par un vote à la majorité qualifiée).

46. Une autre délégation (Espagne) a proposé que les personnes chargées de déterminer les candidats à certains postes lors de la phase finale de sélection soient tenues d'expliquer devant la plénière de l'Assemblée les critères sur lesquels repose leur décision afin de renforcer la transparence.

47. Selon une délégation (Pays-Bas) et un groupe politique (GUE), les rapports des commissions devraient être soumis au vote en plénière uniquement tels que modifiés par les commissions, sous réserve qu'il y ait quorum.

5.2. *Le droit de vote*

48. Selon le Règlement de l'Assemblée, le droit de vote est individuel (article 43.1 : "Le droit de vote est un droit personnel"). Cependant, à l'heure actuelle, les membres de l'Assemblée peuvent être privés de leur droit de vote ou avoir leur droit de vote temporairement restreint, à la suite d'une procédure « collective » contre la délégation à laquelle ils appartiennent (articles 10.1.c et 10.3). Aucune autre disposition / procédure n'existe dans le Règlement qui aurait pour effet de priver un membre de son droit de vote.

49. Un certain nombre de propositions avancées dans la section relative au « système de sanction » de l'Assemblée ont trait aux circonstances dans lesquelles des membres peuvent être déchus de leur droit de vote. Les propositions concrètes sont notamment les suivantes :

- a. de faire en sorte de ne pouvoir affecter le droit de vote qu'en cas de violation fondamentale des valeurs et principes fondamentaux du Conseil de l'Europe, telle que la dictature militaire, auquel cas, en tout état de cause, il n'y a pas de députés élus (Grèce) ;
- b. d'exclure le droit de vote (droits de participation, voir l'article 10.1.c) de la liste des sanctions possibles (République slovaque, GUE) ; cela garantirait également que toutes les délégations nationales des États membres participeraient à l'élection des juges, du Secrétaire Général, du Secrétaire Général adjoint, du Secrétaire général de l'Assemblée et du Commissaire aux droits de l'homme ;
- c. d'introduire une échelle des sanctions en cas de suspension des droits de vote d'une délégation : la déchéance du droit de vote d'une délégation à l'élection du Secrétaire Général ou du Secrétaire

Général adjoint du Conseil de l'Europe, du Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire, du Commissaire aux droits de l'homme et des juges à la Cour européenne des droits de l'homme (en d'autres termes, les nominations qui devraient être faites par l'ensemble des 47 États membres) devrait être la sanction la plus lourde (Belgique) ;

- d. d'introduire une gradation des droits de représentation et de participation en fonction du degré de respect par les délégations nationales de leurs obligations (Malte).

50. Une délégation (Belgique) a suggéré que les membres des délégations nationales ne soient pas autorisés à voter sur un rapport qui concerne leur pays en séance plénière ou en réunion de commission comme c'est le cas actuellement pour les votes au sein de la commission de suivi (mais pas en plénière). Une autre délégation (France) s'est dite favorable à cette proposition tout en précisant que les membres de la délégation nationale concernée devraient cependant pouvoir présenter et défendre des amendements afin de faire valoir leur point de vue.

La plupart des propositions concernant les procédures de vote et le droit de vote des membres de l'Assemblée ne peuvent être discutées que dans le cadre d'un rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles (voir aussi section 4 ci-dessus).

En outre, tout changement apporté aux procédures d'élection mentionnées au paragraphe 45 nécessite une consultation préalable et un accord avec le Comité des Ministres.

6. Favoriser les relations de l'Assemblée avec le Comité de Ministres et d'autres organes et mécanismes du Conseil de l'Europe

51. Un certain nombre de participants ont insisté sur la nécessité d'intensifier le dialogue politique entre l'Assemblée et le Comité des Ministres (Bulgarie, Croatie, Danemark, Finlande, France, Liechtenstein, Luxembourg, Norvège, Saint-Marin, Espagne, SOC et GUE) tout en respectant les prérogatives de l'exécutif, d'une part, et de l'Assemblée parlementaire, d'autre part. Une délégation (Luxembourg) a également évoqué la nécessité d'améliorer le dialogue entre l'Assemblée et le Secrétaire Général de l'Organisation (rejointe par Saint-Marin et le groupe SOC sur ce premier point), ainsi que d'assurer un meilleur respect des travaux de l'Assemblée tant par le Comité des Ministres que par le Secrétaire Général afin d'éviter des démarches contradictoires et d'accroître la crédibilité du Conseil de l'Europe.

52. Les propositions concrètes sont les suivantes :

- a. réviser les modalités actuelles concernant la Communication du Président du Comité des Ministres afin d'éviter les doubles emplois et de mieux se concentrer sur les priorités, y compris éventuellement dans le contexte d'un débat libre restructuré (CE) ;
- b. approfondir le dialogue entre l'Assemblée et le gouvernement de l'État membre assurant la présidence du Comité des Ministres en y incluant un échange de vues avec le Premier ministre de l'État concerné et d'autres ministres dont le domaine de compétence relève du Comité des Ministres (ministre de la Justice, des Affaires intérieures, etc.), et/ou lors de la préparation des conférences ministérielles du Conseil de l'Europe (Finlande) ;
- c. améliorer le contenu des réponses du Comité des Ministres aux recommandations de l'Assemblée et accélérer leur adoption (GUE) ;
- d. l'Assemblée devrait être habilitée à exercer un contrôle parlementaire sur le Comité des Ministres par exemple en invitant le Secrétaire Général et/ou la Présidence du Comité des Ministres à rendre compte et à répondre à des questions sur un thème spécifique (Grèce, Espagne) ou sur les suites données par le Comité des Ministres à ses propres recommandations (France, Espagne) ; la séance de questions-réponses avec le/la Président(e) du Comité des Ministres, à l'issue de son discours introductif, devrait durer au minimum une heure (France) ;
- e. l'Assemblée devrait également avoir la possibilité d'inviter le Comité des Ministres, au minimum, à examiner la rédaction de nouvelles conventions ou d'amendements et de protocoles additionnels aux conventions existantes, le Comité des Ministres étant tenu d'examiner cette proposition dans le cas où une telle invitation serait contenue dans une recommandation de l'Assemblée (Grèce) ;
- f. envisager la tenue d'auditions conjointes entre les commissions de l'Assemblée et les experts du Comité des Ministres au cours du processus d'élaboration de nouvelles conventions du Conseil de l'Europe afin d'assurer un meilleur soutien des parlements nationaux après l'adoption de ces conventions (Bulgarie) ;

- g. multiplier les auditions, en commission ou en séance plénière, à l'occasion de débats spécifiques, avec le Secrétaire Général, le Commissaire aux droits de l'homme, le Président de la Cour européenne des droits de l'homme (France) ;
- h. relancer les réunions du Comité mixte en augmentant leur fréquence et en renforçant leur pertinence par exemple en ajoutant à leur ordre du jour la question de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ou un échange de vues avec le Commissaire aux droits de l'homme (Chypre) ;
- i. favoriser les relations avec le Secrétaire Général de l'Organisation, le Commissaire aux droits de l'homme et les organes normatifs et de suivi de l'Organisation en organisant des auditions avec eux plus régulièrement pendant les semaines de session (France), en séance plénière ou en commission, sur des thèmes spécifiques (Roumanie) ;
- j. améliorer la qualité du dialogue avec le Secrétaire Général de l'Organisation pendant les parties de session de l'Assemblée grâce à une meilleure préparation (sur la base de questions écrites) et gestion de la séance de questions (GUE) ;
- k. améliorer la consultation entre le Secrétaire Général de l'Organisation et le Secrétaire général de l'Assemblée et veiller à ce qu'elle se déroule plus régulièrement (Luxembourg) ;
- l. renforcer davantage les relations entre l'Assemblée et la Commission de Venise en introduisant un canal de communication constant (Grèce).

53. Il convient de noter qu'un certain nombre d'autres propositions concrètes ont été faites dans des textes antérieurs de l'Assemblée tels qu'ils figurent dans le Résumé des propositions distribué à la dernière réunion de la commission ad hoc. Elles visent principalement à renforcer le rôle de l'Assemblée dans :

- a. l'adoption du budget du Conseil de l'Europe et de son propre budget (Rec 1728 (2005) et Rec 1763 (2006)) ;
- b. le contrôle des activités du Conseil de l'Europe, notamment l'établissement et la mise en œuvre des priorités des activités intergouvernementales de l'Organisation (Rec 1728 (2005) et Rec 1763 (2006)) ;
- c. l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre des conventions et des autres instruments juridiques du Conseil de l'Europe (Rec 1763 (2006)), y compris une procédure formelle incluant un calendrier, un délai de consultation d'au moins trois mois et l'obligation du Comité des Ministres d'informer l'Assemblée, par écrit, sur la suite donnée à ses avis/amendements (Rec 1999 (2012)) ;
- d. le processus décisionnel du Conseil de l'Europe, y compris l'adoption de déclarations politiques ou de résolutions conjointes sur le Conseil de l'Europe en général ou sur ses principaux mécanismes ; la consultation de l'Assemblée, notamment à propos de sa participation, avant d'adopter ou de modifier des textes instaurant de nouveaux organes ou institutions du Conseil de l'Europe ; assurer un suivi efficace des avis statutaires de l'Assemblée et informer régulièrement l'Assemblée sur les mesures prises à partir de ses avis ; renforcer le rôle du Comité mixte pour en faire un instrument de dialogue plus efficace (Rec 1999 (2012)), notamment en créant des groupes de travail mixtes sur les grandes questions (Rec 1763 (2006)) ; l'implication/la consultation préalable, par la présidence du Comité des Ministres, de la délégation parlementaire auprès de l'Assemblée sur la fixation de ses priorités pour le Conseil de l'Europe (Rec 1999 (2012)) ; la mise en place par les délégations nationales, au sein de leurs parlements, de débats avec leurs gouvernements appelés à prendre la présidence du Conseil de l'Europe sur la détermination des priorités et leur suivi (Res 1880 (2012)) ; des relations de travail régulières entre les présidents des groupes de rapporteurs et des groupes de travail, ainsi que les coordinateurs thématiques, et les présidents des commissions, les rapporteurs et les rapporteurs généraux de l'Assemblée (Rec 1999 (2012) et Res 1880 (2012)) ;
- e. assurer la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme par l'introduction d'une nouvelle compétence de l'Assemblée pour porter devant la Cour européenne des droits de l'homme les violations graves, par les États membres, des droits garantis par la Convention (Rec 1763 (2006)); et/ou assister le Comité des Ministres dans son rôle de contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg (Rec 1763 (2006)).

54. En ce qui concerne les réponses du Comité des Ministres aux recommandations de l'Assemblée, les propositions antérieures exigent que le Comité des Ministres examine activement les recommandations de l'Assemblée de manière approfondie et détaillée et fournisse une réponse substantielle dans un délai maximum de six mois ([Rec 1999 \(2012\)](#)), voir aussi ci-dessus GUE) et informe l'Assemblée sur les États membres qui bloquent l'adoption des décisions sur les réponses à ses recommandations ([Rec 1763 \(2006\)](#)). Quant à l'Assemblée, elle doit examiner en détail les réponses du Comité des Ministres à ses recommandations et les suites données à ses avis et demander des éclaircissements au Comité des Ministres (questions au Comité des Ministres, lettre, déclaration) ([Res 1880 \(2012\)](#)).

55. L'Assemblée a également demandé à être étroitement associée de manière appropriée à la préparation du projet d'ordre du jour et du projet de déclaration du prochain sommet des chefs d'État et de

gouvernement du Conseil de l'Europe ([Résolution 2186 \(2017\)](#), [Recommandation 2113 \(2017\)](#) et [Recommandation 2114 \(2017\)](#)). À cet égard, une délégation (Bulgarie) s'est opposée à l'idée de conjuguer le débat sur le sommet et l'examen de la question du boycott russe des travaux de l'Assemblée et ses répercussions financières.

Toutes les propositions susmentionnées, nouvelles ou plus anciennes, visant à renforcer le rôle de l'Assemblée vis-à-vis du Comité des Ministres ou à améliorer le dialogue entre les deux organes statutaires nécessitent une consultation plus approfondie du Comité des Ministres. Des consultations entre les membres de l'Assemblée et les représentants des gouvernements des États membres pourraient avoir lieu au sein du Comité mixte.

Certaines propositions de modifications, telles que le renforcement du rôle de contrôle de l'Assemblée vis-à-vis du Comité des Ministres, nécessiteront éventuellement une révision du Statut de l'Organisation.

Des changements plus pratiques, tels que ceux concernant le format du dialogue de l'Assemblée avec le gouvernement de l'État membre présidant le Comité des Ministres ou le format du dialogue avec le Secrétaire Général, pourraient être introduits plus facilement (sans changement du Règlement) au niveau du Bureau de l'Assemblée, mais toujours après consultation préalable du Comité des Ministres ou du Secrétaire Général.

7. Relations extérieures

56. Plusieurs participants ont évoqué l'importance d'un dialogue de haut niveau entre l'Assemblée et l'Union européenne (UE), en particulier avec la Commission européenne et le Parlement européen, et la nécessité de créer des synergies et des partenariats communs, ce qui améliorerait la visibilité de l'Assemblée et éviterait la duplication inutile des travaux et des ressources (Croatie, Chypre, France, Pays-Bas, Saint-Marin, Espagne, GDL).

57. Les propositions concrètes consistent à :

- a. placer l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme au premier plan du dialogue politique de l'Assemblée avec les divers organes de l'Union européenne, notamment la Commission européenne et le Parlement européen (Grèce, GUE ; voir aussi un grand nombre de résolutions ou recommandations antérieures de l'Assemblée, la plus récente étant la Recommandation 2114 (2017)) ;
- b. créer un réseau de parlementarisme européen, comprenant l'Assemblée, des parlements nationaux et le Parlement européen afin de coordonner l'action politique, de rationaliser la communication et de faciliter le flux d'informations, de bonnes pratiques, d'idées et de recommandations et, grâce à ce flux, de mieux harmoniser les législations nationales (Grèce) ;
- c. établir des contacts directs avec la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union des parlements de l'Union européenne (COSAC) (Grèce) ;
- d. organiser des auditions régulières, en commission ou en plénière, avec des responsables de l'Union européenne (Commissaire européen en charge de l'État de droit et des droits de l'homme, Commissaire européen en charge de la justice et des affaires intérieures, chef de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, etc.) (France) ;
- e. organiser des échanges très réguliers entre les commissions de l'Assemblée et celles du Parlement européen (France) ou favoriser autrement la coopération entre l'Assemblée et le Parlement européen, par exemple à travers la promotion de projets communs (Bulgarie) ;
- f. proposer une évaluation du mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne (GUE).

58. Des propositions similaires ou plus ambitieuses figurent dans des résolutions antérieures de l'Assemblée, comme par exemple l'adhésion de l'Union européenne au Statut du Conseil de l'Europe (une proposition figurant initialement dans le rapport Juncker de 2006 sur le Conseil de l'Europe - Union européenne : « Une seule ambition pour le Continent européen », reprise dans la [Résolution 1836 \(2011\)](#) et plus récemment dans la [Résolution 2186 \(2017\)](#)). Des propositions plus pragmatiques comprennent :

- a. l'examen de questions d'actualité présentant un intérêt commun, par un organe informel conjoint entre l'Assemblée et le Parlement européen, réuni dans une composition variant selon les besoins, ou l'organisation conjointement avec le Parlement européen de conférences interparlementaires sur des thèmes spécifiques d'intérêt commun (Résolution 1836 (2011)) ;

- b. le renforcement de la coopération dans des missions conjointes d'observation électorale (Résolution 1836 (2011)) ;
- c. l'actualisation de l'accord relatif au renforcement de la coopération entre l'Assemblée et le Parlement européen du 28 novembre 2007, afin de prendre en compte les développements les plus récents intervenus depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (Résolution 2029 (2015)).

59. Un certain nombre de participants ont évoqué la nécessité pour l'Assemblée de renforcer ses relations avec d'autres organisations ou institutions internationales et/ou régionales (ONU, notamment à travers le Haut-Commissaire aux réfugiés ou le Haut-Commissaire aux droits de l'homme, OCDE, etc.), tout particulièrement avec leurs assemblées parlementaires (comme l'Assemblée parlementaire de l'OSCE) sur des questions d'intérêt commun (Chypre, Finlande, France, Grèce, Fédération de Russie, GDL). Un participant (Fédération de Russie) a également évoqué les relations avec l'UIP et l'AIP CEI, un autre (Grèce) a fait référence à l'OTAN et un troisième (Espagne, soutenue par le GDL) a mentionné les contacts avec les mécanismes des droits de l'homme en place sur les continents américain, asiatique et africain. Pour une délégation (Norvège), le dialogue et la coopération avec d'autres organisations internationales et régionales devraient être basés sur la valeur ajoutée potentielle des travaux de l'Assemblée, tout en évitant les duplications.

60. Les propositions concrètes consistent à :

- a. affiner l'interaction étroite de l'Assemblée avec d'autres institutions interparlementaires, principalement l'UIP, l'AP de l'OSCE, le PE, l'AIP CEI, afin de résoudre les conflits internationaux et d'unir leurs forces pour combattre les tendances dangereuses et les menaces communes comme le terrorisme et l'extrémisme ; axer la coopération sur des sujets tels que la lutte contre le racisme, la xénophobie et le nationalisme agressif, ainsi que l'intégration des processus d'harmonisation (Fédération de Russie, GDL) ;
- b. mettre en place un mécanisme interne pour la prévention et le règlement pacifique des conflits entre États, y compris des réunions extraordinaires du Comité des Ministres et la désignation de personnalités pour servir de médiateurs (Grèce, GDL).

61. Pour une délégation (Grèce), l'Assemblée aurait un rôle majeur à jouer dans un mécanisme de diplomatie parlementaire, notamment à travers sa sous-commission sur les conflits entre États membres du Conseil de l'Europe, alors qu'une autre délégation (Pays-Bas) ne considère pas comme allant de soi que l'Assemblée doive s'engager dans plus de diplomatie parlementaire. Selon cette même délégation, il conviendrait de revoir les pratiques actuelles sur la base de l'efficacité et de l'efficience.

62. Rappelons que dans sa [Recommandation 2114 \(2017\)](#), l'Assemblée a invité le Comité des Ministres et le Secrétaire Général à préparer de façon adéquate une évaluation générale des relations entre le Conseil de l'Europe et les autres grandes organisations européennes (Union européenne, Union économique eurasiennne, Conseil nordique, OSCE, OCDE) en ce qui concerne le système conventionnel. S'agissant des relations avec l'OCDE, dont l'Assemblée élargie est l'aile parlementaire, lors de ma rencontre avec le Secrétaire général de l'OCDE en février 2018, nous avons souhaité mettre en place une coopération plus étroite et plus forte en soulignant que l'Assemblée, par le biais de ses 47 délégations nationales, offre un excellent forum pour la diffusion des travaux de l'OCDE auprès de plus de 800 millions d'Européens.

Toutes les propositions susmentionnées, nouvelles ou plus anciennes, visant à renforcer les relations de l'Assemblée avec l'Union européenne et d'autres organisations internationales ou assemblées parlementaires, pourraient être examinées dans le cadre du rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie sur Le rôle et la mission de l'Assemblée : principaux défis pour l'avenir.