



Bureau de l'Assemblée

Cadre décisionnel des commissions – adaptation des procédures de travail des commissions en réponse à la situation exceptionnelle de la pandémie du COVID-19

Mémorandum préparé par le Secrétaire Général de l'Assemblée parlementaire¹

1. Les mesures prises par les Etats membres en réaction à la pandémie Covid-19 – fermeture des frontières, restriction des déplacements nationaux et internationaux, confinement sanitaire – nécessitent que l'Assemblée adapte, de manière exceptionnelle et provisoire, son cadre décisionnel, dans un premier temps celui de ses commissions, afin de permettre la poursuite de ses activités.

2. Les règles et procédures en vigueur à l'Assemblée ont été adoptées par l'Assemblée, ou ratifiées par elle dans le cas de certains textes pararéglementaires adoptés par le Bureau de l'Assemblée. Il ne relève pas de la compétence du Président de l'Assemblée, ni du Secrétaire Général de l'Assemblée, et moins encore d'un/d'une président.e de commission, d'un/une chef de secrétariat de commission, ou d'un membre de l'Assemblée quels que soient ses fonctions ou mandats, de décider de s'affranchir du respect de ces règles, d'y déroger ou de les interpréter – sauf lorsqu'une telle compétence est expressément spécifiée par le Règlement –, et ce quand bien même la situation actuelle exceptionnelle serait un cas de force majeure.

3. Il convient de distinguer, à cet égard, ce qui relève de la pratique ou des méthodes de travail des commissions – qui peuvent faire l'objet d'aménagements – de ce qui relève des règles formelles de l'Assemblée, lesquelles ne peuvent être modifiées qu'en suivant les procédures réglementairement prévues.

4. Afin de garantir l'application uniforme par toutes les commissions des procédures relatives aux actions et décisions relevant de leurs compétences lorsque la pratique habituelle ne peut être suivie, les secrétariats des commissions sont tenus de suivre les préconisations suivantes :

1. Décisions devant être prises par les commissions au cours d'une réunion et ne pouvant faire l'objet d'aucune procédure dérogatoire

5. Toute décision dont le Règlement stipule expressément qu'elle doit être prise par la commission, au cours d'une réunion², ne peut faire l'objet d'une procédure dérogatoire. Ainsi, les décisions suivantes ne peuvent être prises par le biais d'une procédure de consultation à distance :

¹ Tel que révisé et approuvé par le Bureau de l'Assemblée à sa réunion du 30 avril 2020.

² Voir articles 45 à 48 et 50 du Règlement. La même remarque prévaut pour les réunions des sous-commissions (article 49).

- désignation d'un rapporteur (article 50.1) ou d'un rapporteur général (article 50.7)³
- approbation d'un rapport et adoption du ou des projets de texte qu'il contient (articles 50.2 et 50.5)
- approbation d'un addendum au rapport (article 50.5)
- approbation des modalités d'inclusion d'un avis divergent à un rapport (article 50.4)
- approbation d'amendements à un rapport d'une autre commission (article 45.4)
- examen des amendements présentés à un rapport de la commission (article 34.9)
- approbation du procès-verbal de la réunion précédente (article 48.9)
- adoption d'une proposition de résolution ou de recommandation (article 25.2)
- constitution d'une sous-commission permanente ou ad hoc (article 49.2)
- élection du président ou d'un vice-président de commission (article 46 et 47.3)
- destitution du président ou d'un vice-président de commission (articles 55 et 47.3)
- demande de procédure d'urgence (articles 51.1 et 52.1) ou de débat d'actualité (articles 53.2 et 53.6)
- demande d'avis à la Commission de Venise
- décisions relatives à la mise en œuvre des mesures prises dans le cadre du Code de conduite des membres de l'Assemblée
- demande d'ouverture d'une procédure de suivi des obligations et engagements des Etats membres
- audition de candidats à la fonction de juge à la Cour européenne des droits de l'homme.

2. Actes des commissions pouvant être pris par consultation écrite des membres

6. Certains actes, qui n'ont pas valeur de décision formelle de la commission (au sens réglementaire), sont, selon une pratique continue, également pris par les commissions lors d'une réunion, le plus souvent à l'initiative du/de la président.e ou d'un.e rapporteur.e. Ces décisions peuvent faire l'objet d'une procédure de consultation des membres par voie électronique. Cela concerne notamment :

- examen de tout document dont la commission « prend note » (note d'information, schéma de rapport, note introductive, avant-projet de rapport, programme de travail, réponses du Comité des ministres à une recommandation, communications institutionnelles diverses)
- examen des propositions d'action du/de la rapporteur.e dont la commission « prend note » (décision quant à l'organisation d'une audition, examen du projet de programme le cas échéant) ou qu'elle « autorise » (conduite d'une visite d'information)
- décision quant à l'organisation d'un séminaire ou d'une conférence (ou d'un évènement similaire) et examen du projet de programme
- appel à candidatures préalable à la désignation d'un rapporteur⁴
- appel à candidatures et désignation des représentants de la commission pour la représentation institutionnelle de l'Assemblée
- autorisation de la commission à la participation d'un membre à une réunion, une manifestation ou un évènement extérieur
- décision de charger le/la président.e, un.e des vice-président.e.s, ou, à défaut, un membre de la commission concernée, de présenter un rapport à l'Assemblée, en cas d'indisponibilité du/de la rapporteur.e
- consultation des commissions sur les suites à donner à une proposition de résolution ou de recommandation (article 26.1)
- consultation des commissions compétentes sur la recevabilité des pétitions (article 67.3)
- examen des candidatures au Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants.

³ Une commission ne peut pas s'autosaisir (articles 26 et 45.1). Toutefois, conformément à la pratique, une commission peut désigner un rapporteur par anticipation, sous la réserve de la décision du Bureau et de sa ratification par l'Assemblée ou la Commission permanente.

⁴ Conformément à la pratique, une commission qui n'a pas été formellement saisie peut néanmoins procéder à un appel à candidature par anticipation, sous la réserve de la décision du Bureau et de sa ratification par l'Assemblée ou la Commission permanente.

7. En outre, à la demande du/de la rapporteur.e, un projet de rapport comportant un projet de texte, ou un projet d'avis, peut être envoyé aux membres de la commission pour commentaires. Ces commentaires restent indicatifs et le/la rapporteur.e n'est pas tenu.e de les prendre en compte.

3. Lignes directrices pour la mise en œuvre de la procédure de consultation à distance

8. Toute consultation des membres de la commission à distance nécessite de respecter des règles strictes afin que le résultat soit exempt de toute critique. Le processus de consultation relève de la seule responsabilité du secrétariat de la commission, sur les instructions du/de la président.e (elle ne peut être effectuée directement par le/la président.e ou un.e rapporteur.e de la commission). Le processus de consultation s'adresse à tous les membres de la commission, qu'ils soient titulaires ou remplaçants (toutefois la position d'un remplaçant ne sera prise en compte qu'en l'absence de position exprimée par le membre titulaire correspondant).

9. En conséquence, le secrétariat doit s'assurer que :

1/ tous les membres possèdent une adresse électronique personnelle et valide à laquelle ils peuvent être contactés ; les adresses des secrétaires de délégation ne constituent pas une adresse personnelle⁵ ;

2/ le message d'envoi comporte l'indication précise de l'objet de la consultation, de la finalité de la consultation (usage qui sera fait des réponses) et du délai de la consultation ;

3/ le délai fixé pour une consultation ne peut être inférieur à 7 jours ; l'absence de réponse dans le délai requis vaudra accord tacite de la décision ou de l'autorisation soumise à la consultation ;

4/ à l'échéance du délai fixé, un second message sera adressé aux membres les informant du résultat de la consultation (nombre de réponses reçues ; accord ou rejet de la proposition lorsque la consultation portait sur une décision ou une autorisation).

10. Les règles de confidentialité doivent être respectées s'agissant de tout document classé « confidentiel » ou de diffusion restreinte (projet de rapport).

4. Décisions exceptionnelles en lien avec les activités des commissions

11. Conformément à l'article 14.1 du Règlement, le Bureau de l'Assemblée « assure la coordination des activités de l'Assemblée et de ses commissions ». Il peut décider que certaines méthodes de travail complémentaires des commissions soient introduites de manière temporaire. Une telle décision doit stipuler la durée précise de sa validité. Elle pourrait néanmoins être prolongée, dans les mêmes conditions, si les circonstances exceptionnelles qui la rendent nécessaire demeurent inchangées.

4.1. Décisions quant aux modalités de déroulement des réunions des commissions à distance

12. Les membres des commissions sont tenus de siéger en personne⁶. L'introduction de méthodes de travail complémentaires des commissions a pour but de permettre aux membres de l'Assemblée, dans l'impossibilité de se déplacer en raison des restrictions décidées par les Etats membres, de remplir leur mandat à l'Assemblée, de s'exprimer et de prendre part aux décisions des commissions dont ils sont membres. A cette fin, le Bureau pourrait autoriser les commissions à tenir une réunion sans que leurs membres y assistent physiquement. Une telle décision doit spécifier :

- les moyens techniques autorisés par lesquels les membres pourront prendre part à ces réunions ;
- les garanties établissant que les décisions prises ne dérogeront aucunement aux stipulations réglementaires (vérification de l'identité des membres, établissement d'un procès-verbal précis, indication des modalités de vote) ;
- les aménagements éventuels à la procédure décisionnelle en commission.

⁵ La base de données utilisée pour les déclarations d'intérêts pourra être mise à la disposition des secrétariats le cas échéant.

⁶ Article 47.3 : « Une commission peut valablement délibérer et statuer lorsque les tiers de ses membres est présent (...) ». Voir également les articles 47.2, 47.3 et 47.4 sur les modalités de vote en commission.

13. S'agissant de la procédure de vote en commission :

- l'examen d'un avant-projet de texte contenu dans un projet de rapport (article 50.2) peut faire l'objet d'une procédure simplifiée lorsque le texte semble recueillir un large consensus, sans avoir à examiner le projet paragraphe par paragraphe, mais en se prononçant sur les seuls amendements présentés par avance par les membres, suivi d'un vote sur le projet de texte dans son intégralité ;
- les propositions d'amendement à un projet de texte doivent être déposées au secrétariat au moins 48 heures avant la réunion ;
- la procédure du vote par appel nominal pourra être utilisée pour le vote final du projet de texte, si deux membres au moins le demande (article 47.2) ;
- un vote n'est valide que si un tiers des membres de la commission au moins y a pris part;
- (*si techniquement faisable*) pour d'autres décisions, une procédure de vote à distance, télématique (par email ou par connexion sur extranet) pourra être mise en œuvre⁷.

4.2. *Décisions quant aux modalités de saisine des commissions*

14. Le Bureau de l'Assemblée pourrait autoriser la dématérialisation du dépôt des propositions de résolution et de recommandation (article 25.2) (signatures scannées).

15. Le Bureau pourrait, en outre, envisager de prolonger de six mois la durée de validité des saisines des commissions en cours (article 26.4).

5. Le Bureau de l'Assemblée est invité :

- 16.
- à approuver le mémorandum ci-dessus et à décider de son entrée en vigueur à compter du jour de son approbation ;
 - à autoriser le dépôt de propositions de résolution et de recommandation par voie électronique, avec signatures scannées des membres, jusqu'à la tenue de la prochaine partie de session de l'Assemblée à Strasbourg ;
 - à prolonger de six mois la validité de tous les renvois en commission en cours;
 - à demander au Secrétaire Général de l'Assemblée de préparer, au plus tard le 30 avril 2020, toutes les dispositions nécessaires qui permettraient la tenue de réunions à distance du Bureau et des commissions, comme indiqué au paragraphe 4 du mémorandum.

⁷ Article 43 : « Le droit de vote est un droit personnel. Le vote par procuration est interdit. (...) »