



Bureau de l'Assemblée

Rapporteurs généraux de l'Assemblée : bilan

Note établie par la Secrétaire générale de l'Assemblée parlementaire¹

1. La Résolution 1842 (2011) de l'Assemblée sur *Les mandats des commissions de l'Assemblée parlementaire - mise en oeuvre de la Résolution 1822 (2011) sur la réforme de l'Assemblée parlementaire* a institué les rapporteurs généraux². Une disposition particulière a été introduite à cet effet dans le Règlement de l'Assemblée, qui est libellée comme suit : « *Les commissions peuvent désigner un ou des rapporteurs généraux dont elles déterminent préalablement le mandat et sa durée. Ce mandat est soumis au Bureau pour approbation et sa décision est soumise à la ratification de l'Assemblée* ». (actuellement article 50.7).

2. Depuis 2012, 13 mandats de rapporteurs généraux ont été établis, approuvés par le Bureau et ratifiés par l'Assemblée. Initialement, la durée du mandat n'était pas limitée, mais plus tard le Bureau a convenu que les mandats seraient limités à deux ans, à l'exception du Rapporteur général sur le budget et le programme intergouvernemental, la durée étant de trois ans.

3. De plus, en 2014, le Bureau a décidé que les rapporteurs généraux pouvaient rester en fonction après l'expiration de leur mandat jusqu'à la désignation d'un-e nouveau/nouvelle rapporteur-e général-e par la commission concernée³.

I. Rapporteurs généraux actuels

4. Actuellement, dix rapporteurs généraux sont en fonction :

- rapporteur-e général-e sur l'abolition de la peine de mort (AS/Jur),
- rapporteur-e général-e sur la situation des défenseurs des droits de l'homme (AS/Jur),
- rapporteur-e général-e sur la protection des lanceurs d'alerte (AS/Jur),
- rapporteur-e général-e sur les pouvoirs locaux et régionaux (AS/Soc),
- rapporteur-e général-e sur l'évaluation de l'impact de la science et de la technologie (AS/Cult),
- rapporteur-e général-e sur la liberté des médias et la protection des journalistes (AS/Cult),
- rapporteur-e général-e sur la violence à l'égard des femmes (AS/Ega),
- rapporteur-e général-e sur les droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes (AS/Ega),
- rapporteur-e général-e contre le racisme et l'intolérance (AS/Ega),
- rapporteur-e général-e sur le budget et le programme intergouvernemental (AS/Pro).

5. Deux autres mandats de rapporteurs généraux n'ont pas été renouvelés par la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, sans toutefois avoir été supprimés formellement : le/la rapporteur-e général-e de la campagne parlementaire pour mettre fin à la rétention des enfants migrants et le/la rapporteur-e général-e sur les conditions d'accueil des réfugiés et des migrants. Auparavant, en 2017, la commission des affaires sociales, de la santé et du développement durable avait décidé de supprimer le mandat de rapporteur général sur les enfants, en vue de constituer une sous-commission sur le même sujet⁴.

¹ Les conclusions de ce mémorandum ont été approuvées par le Bureau à sa réunion du 24 septembre 2021.

² <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileID=18038&lang=en>.

³ Réunion du 6 mars 2014, AS/Bur/CB (2014) 03.

⁴ Réunion tenue lors de la 4^e partie de session 2016, AS/SOC (2016) CB 07.

II. Questions relatives à l'interprétation des dispositions en vigueur à la lumière de la pratique actuelle

2.1. *Rôle des rapporteurs généraux*

6. Les rapporteurs généraux ont pour rôle de sensibiliser et d'accroître la visibilité, d'attirer l'attention sur les opportunités et les défis liés à leurs mandats respectifs, en publiant des déclarations et en participant à des manifestations pertinentes. Les rapporteurs généraux ne produisent pas de rapports qui seront débattus par l'Assemblée. Toutefois, ils peuvent produire des documents d'information au niveau des commissions⁵. Les rapporteurs généraux ne sont pas censés effectuer de visites d'information sur place. Lorsqu'ils font des déclarations et s'expriment au nom de l'Assemblée parlementaire, les rapporteurs généraux doivent respecter leur mandat et s'appuyer sur les textes adoptés et les positions existantes du Conseil de l'Europe. Pour ne citer qu'un seul exemple positif de l'impact d'un-e rapporteur-e général-e, le/la rapporteur-e général-e sur la violence à l'égard des femmes a, depuis sa création, immensément contribué à la promotion, à la ratification et à la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, à l'échelle de l'Organisation et plus particulièrement au niveau parlementaire. Par exemple, lors du récent événement marquant le 10e anniversaire de la Convention d'Istanbul (23 juin 2021), le rapporteur général a joué un rôle important en ouvrant la voie à l'Assemblée pour les années à venir et en assurant ainsi le suivi des discussions.

2.2. *Durée du mandat des rapporteurs généraux*

7. Conformément à l'article 50, paragraphe 7, du Règlement, il appartient aux commissions de déterminer le mandat de rapporteur général au moment de sa création. Le Bureau a néanmoins défini un cadre de deux ans : un mandat d'un an renouvelable une fois. Les commissions ont compétence, après chaque révision annuelle, pour décider de prolonger ou non d'un an les fonctions des rapporteurs généraux. Elles sont donc juges, sur la base de cet examen, de l'utilité de maintenir ou non ces fonctions.

8. Les rapporteurs généraux ne doivent pas être considérés comme des structures permanentes. Dans certains cas, ils sont utiles à un moment donné (comme la promotion d'une convention) et une évaluation minutieuse de la valeur ajoutée est donc requise chaque fois qu'un mandat est prolongé. Considérant que le Programme et Budget du Conseil de l'Europe dispose désormais d'un cadre stratégique de 4 ans, il apparaît opportun d'aligner le mandat de Rapporteur Général sur le budget et le programme intergouvernemental avec ce nouveau calendrier (4 ans).

2.3. *Portée du mandat*

9. Lors de l'introduction de la fonction de rapporteur général, il avait été clairement indiqué qu'un-e rapporteur-e général-e n'était pas destiné à remplacer un-e rapporteur-e. Depuis lors, la question s'est posée, dans certaines commissions, de savoir si le mandat de rapporteur général faisait double emploi avec celui d'autres structures telles que les sous-commissions existantes.

10. Compte tenu de l'expérience des dix dernières années, trois critères principaux apparaissent importants pour un mandat pertinent et ayant une valeur ajoutée à la fonction de rapporteur général, à savoir :

- un lien avec une disposition de la Convention européenne des droits de l'homme ;
- un lien avec une autre convention-clé du Conseil de l'Europe (p. ex. Lanzarote, Istanbul) ;
- un rôle institutionnel, ou intra-institutionnel.

11. En outre, pour garantir la valeur ajoutée des rapporteurs généraux, le Bureau devrait accorder une attention particulière aux aspects suivants lors de l'examen de tout projet de mandat qui lui serait soumis :

- le mandat est-il déjà couvert par une sous-commission existante ou par un-e autre rapporteur-e général-e ?
- le mandat est-il lié aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, à une autre convention-clé du Conseil de l'Europe ou a-t-il un rôle institutionnel ou intra-institutionnel ?

⁵ Voir par exemple AS/Jur (2020) 30, Abolition de la peine de mort dans les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, au Bélarus et dans les pays dont les parlements ont un statut coopératif – état des lieux, 15/10/2020.

2.4. *Cumul de fonctions et mandats*

12. Parmi les mesures préconisées dans plusieurs rapports de l'Assemblée relatifs à la réforme de son mode de fonctionnement figure la nécessité de promouvoir la participation d'un plus grand nombre de membres à certaines fonctions, en particulier en tant que rapporteur-e-s et membres du bureau des commissions et sous-commissions. Aucune disposition du Règlement ne limite le cumul des fonctions de rapporteur-e général-e avec d'autres fonctions. Dans la pratique, le cumul des fonctions de rapporteur-e général-e avec celles de président-e de commission ou de sous-commission va à l'encontre des principes promus par l'Assemblée. En outre, l'article 50.1 dispose qu'un-e membre de l'Assemblée ne peut être simultanément rapporteur-e pour plus de cinq rapports ou avis en cours. Le mandat de rapporteur général devrait être inclus dans ce chiffre et aucun membre ne devrait être désigné-e pour plus d'une fonction de rapporteur-e général-e.

2.5. *Nombre de rapporteurs généraux par commission*

13. Aucune disposition du Règlement ne limite le nombre de rapporteurs généraux pouvant être désignés par les commissions. Toutefois, l'article 49.3 dispose qu'une commission ne peut pas nommer plus de trois sous-commissions permanentes (deux seulement pour les commissions plus petites). Il semble raisonnable d'appliquer la même limite au nombre de rapporteurs généraux par commission. Stratégiquement, l'Assemblée ne devrait pas non plus multiplier le nombre de rapporteurs généraux, car cela diluerait leur impact.

2.6. *Examen régulier du mandat des rapporteurs généraux de l'Assemblée*

14. Il est de la plus haute importance de veiller à ce que les mandats de tous les rapporteurs généraux restent d'actualité, qu'ils continuent d'avoir une valeur ajoutée et qu'ils répondent aux critères susmentionnés. Pour s'en assurer, une révision régulière, idéalement en janvier tous les deux ans, de leurs mandats devrait avoir lieu d'abord au niveau de la commission, puis au niveau du Bureau pour qu'il prenne une décision finale.

III. *Projet de conclusions sur les rapporteurs généraux*

15. De toute évidence, la fonction de rapporteur général est jugée utile par les commissions. Il est également clair que les rapporteurs généraux ont contribué à la visibilité et à la pertinence des travaux de l'Assemblée, conformément aux objectifs de la réforme de 2011, et ont permis à un grand nombre de membres de l'Assemblée de participer activement à ses activités. Ils ont également contribué à la visibilité globale de l'Organisation dans les domaines prioritaires.

16. Compte tenu de l'expérience des dix dernières années, le Bureau est invité à examiner les points suivants et à décider :

- d'inviter les commissions à veiller à ce que le mandat des rapporteurs généraux corresponde au mandat général de la commission ou ne fasse pas double emploi avec le mandat d'un-e autre rapporteur-e général-e ;
- d'inviter les commissions à veiller à ce que le projet de mandat des rapporteurs généraux soumis au Bureau soit lié aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, à une autre convention-clé du Conseil de l'Europe ou ait un rôle institutionnel, ou intra-institutionnel, et qu'elles exposent clairement la valeur ajoutée de la mise en place d'une telle fonction;
- d'inviter les commissions à veiller à ce que les rapporteurs généraux ne cumulent pas ces fonctions avec celles de président de commission ou de sous-commission et à inclure le mandat de rapporteur général dans la limite des cinq mandats de rapporteur par membre de l'Assemblée ;
- d'inviter les commissions à ne pas établir plus de trois mandats de rapporteur général ;
- de prolonger le mandat de Rapporteur général sur le budget et le programme intergouvernemental à quatre ans pour s'aligner sur le cycle de quatre ans du Programme et Budget du Conseil de l'Europe ;
- d'inviter les commissions à prendre note des critères définis dans la présente note et à revoir les mandats de leurs rapporteurs généraux en conséquence, en temps voulu pour que le Bureau les réexamine en janvier 2022, puis régulièrement en janvier tous les deux ans.