



Bureau de l'Assemblée

Renforcer l'interaction intra-institutionnelle entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres : clarifier les lignes directrices de l'Assemblée en vigueur concernant les questions écrites au Comité des Ministres

Note établie par la Secrétaire générale de l'Assemblée parlementaire

I. Introduction

1. Conformément au renforcement récent du dialogue et de la coopération institutionnels entre l'Assemblée et le Comité des Ministres, la question des relations intra-institutionnelles a été abordée lors de la réunion conjointe informelle entre le Comité présidentiel de l'Assemblée et le Bureau des Délégués des Ministres (au format dit du « trilogue élargi ») qui s'est tenue en marge de la partie de session de janvier 2022 de l'Assemblée.
2. L'échange de vues a porté sur deux points : a) les réponses aux questions écrites des parlementaires ; b) les réponses aux recommandations de l'Assemblée.
3. S'agissant des réponses aux recommandations, alors que les représentant•e•s de l'Assemblée et du Comité des Ministres ont salué l'amélioration des interactions dans la préparation des réponses, grâce notamment aux échanges de vues entre les rapporteur•e•s de l'Assemblée et les groupes de rapporteur•e•s du Comité des Ministres, ainsi qu'avec le Président de l'Assemblée au terme des parties de session, il a été convenu de poursuivre la réflexion commune sur ce point afin, d'une part, de mieux cibler les recommandations de l'Assemblée et, d'autre part, de développer davantage la coopération entre les groupes de rapporteur•e•s du Comité des Ministres et les comités directeurs intergouvernementaux.
4. Concernant les questions écrites, il a été décidé de demander aux secrétariats respectifs de l'Assemblée et du Comité des Ministres de chercher ensemble des moyens d'améliorer encore les procédures et pratiques existantes afin de renforcer l'impact de l'exercice des « questions-réponses » écrites.
5. Par conséquent, la présente note a pour objet de proposer au Bureau de l'Assemblée des précisions sur les lignes directrices et les pratiques existantes concernant les questions écrites émanant des parlementaires.

II. Fondement juridique en vertu du Règlement de l'Assemblée

6. Le droit des membres de poser des questions au Comité des Ministres est prévu par le Règlement de l'Assemblée.

7. L'article 61.1 prévoit que les représentants et suppléants peuvent à tout moment adresser au Comité des Ministres, ou au Président de celui-ci, des questions écrites portant sur des points qui relèvent de la compétence du Comité des Ministres¹.
8. Les lignes directrices générales concernant les questions aux orateurs invités s'appliquent aux questions écrites adressées au Comité des Ministres.
9. Le/la Président•e de l'Assemblée est juge de la recevabilité de ces questions.

III. Lignes directrices en vigueur au sein de l'Assemblée

Conformément aux « dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée »², le/la Président•e s'appuie sur les critères suivants pour apprécier la recevabilité d'une question :

- la question doit présenter un intérêt général et ne pas avoir trait à des considérations strictement personnelles ;
- la question est formulée de manière claire et concise, et limitée aux éléments strictement indispensables à la compréhension de la question ;
- la question a un caractère interrogatif et ne contient qu'une seule demande ;
- la question ne contient aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désigné, ni de propos insultants ou diffamatoires ;
- une question au/à la Président•e en exercice du Comité des Ministres doit relever de la compétence de l'Organisation et du domaine de responsabilité du Comité des Ministres.

IV. Règles et procédures pertinentes du Comité des Ministres régissant les questions écrites

10. Dans ses « Lignes directrices révisées pour la réforme et modernisation des méthodes de travail du Comité »³, le Comité des Ministres rappelle qu'en règle générale, les questions devraient être de la compétence du Conseil de l'Europe dans la mesure où elles portent sur des questions bilatérales controversées et que le Comité des Ministres devrait donner la priorité aux questions présentées par des groupes de parlementaires⁴ et portant sur des sujets pertinents pour les activités du Conseil de l'Europe.
11. L'objectif premier du Comité des Ministres est de parvenir à donner une réponse consensuelle aux questions des parlementaires. Ainsi, à la suite d'un échange de vues au sein du Comité, le/la Président•e devrait mettre tout en œuvre pour parvenir à une réponse consensuelle, notamment en encourageant les délégations à soumettre des commentaires écrits et en organisant des consultations avec celles-ci.
12. La pratique est que l'adoption se fasse à l'unanimité des voix exprimées et à la majorité des représentant•e•s ayant le droit de siéger au Comité des Ministres⁵.
13. Dans la mesure du possible, une réponse aux questions écrites devrait être donnée dans un délai de trois mois.

¹ Les questions écrites et orales adressées à la présidence du Comité des Ministres, à la suite de sa communication à l'Assemblée, sont régies par l'article 61.2.

² Adoptées par le Bureau de l'Assemblée le 25 mars 2002 et approuvées par la Commission permanente le 26 mars 2002, et telles que mises à jour le 17 décembre 2007.

³ Doc. [CM\(2011\)96-final](#)

⁴ Il y a lieu de noter qu'à l'heure actuelle, le Règlement de l'Assemblée ne prévoit pas la possibilité de poser des questions « collectives ».

⁵ Article 20.a.iii et 21.b. du [Statut](#). L'accord du 4 novembre 1994 ([CM/Del/Dec\(94\)519bis/2.2](#)) a été appliqué aux réponses aux recommandations, mais jamais aux réponses aux questions écrites.

14. Si, au vu des consultations, la présidence du Comité des Ministres constate que l'élaboration d'une réponse consensuelle est impossible, elle en informe le Comité. Celui-ci peut alors décider, à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentant•e•s ayant le droit de siéger au Comité des Ministres⁶, de charger la présidence d'informer le/la Président•e de l'Assemblée que, « faute de consensus, il n'a pas été possible d'adopter une réponse ». La lettre de la présidence ne portera pas sur la substance.

V. Analyse

15. Pour commencer, il convient de rappeler que la pratique des questions parlementaires est inhérente à un système de gouvernance parlementaire, où l'une des principales fonctions du Parlement est d'exercer un contrôle démocratique sur l'exécutif.

16. Bien qu'il ne faille pas établir un parallèle direct avec le fonctionnement d'une organisation internationale telle que le Conseil de l'Europe, il est généralement admis que le droit de poser des questions au Comité des Ministres (ainsi qu'aux invités) est l'un des droits essentiels des membres de l'Assemblée.

17. Ainsi, les questions écrites font partie des documents officiels de l'Assemblée (article 24.2.b) et sont régies par l'article 61.1, ainsi que par les textes pararéglementaires de l'Assemblée (c'est-à-dire les « dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée » mentionnées ci-dessus).

18. Les règles et procédures du Comité des Ministres régissant les réponses aux questions écrites reflètent la spécificité de celui-ci, en tant que l'un des organes statutaires du Conseil de l'Europe réunissant les ministres des Affaires étrangères (ou leurs représentant•e•s) des 46 États membres. La règle du consensus vise à renforcer la légitimité des réponses données. Cependant, il convient de noter que dans certains cas, il est difficile, voire impossible, de dégager un consensus, notamment lorsque les questions portent sur des sujets bilatéraux controversés, sur des situations de conflit entre États membres ou des enjeux sociétaux sensibles pour lesquels les États membres adoptent des approches différentes.

19. Les statistiques et la pratique actuelle en matière de questions écrites corroborent cette analyse.

20. À ce jour, 774 questions écrites ont été soumises par des membres de l'Assemblée. La plupart d'entre elles ont fait l'objet d'une réponse motivée de la part du Comité des Ministres, généralement, dans un délai raisonnable.

21. En 2017, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a réalisé une enquête sur les questions écrites présentées par les membres au cours de la période 2014-2017. Il en ressort que sur 72 questions posées, seules 12 n'ont pu recevoir de réponse faute de consensus. Ces questions portaient sur a) des situations individuelles particulières (de personnes arrêtées ou incarcérées) ; b) des situations propres à certains pays ; ou c) des sujets de société pour lesquels les États membres mettent en œuvre des pratiques différentes.

22. La pratique observée au cours de la période 2018-2021 confirme généralement cette tendance : sur 45 questions soumises, 28 ont reçu une réponse motivée, globalement, dans un délai raisonnable⁷. Celles pour lesquelles une réponse motivée n'a pu être fournie portaient sur des sujets bilatéraux controversés, les conséquences d'un conflit entre États membres, ou encore sur des enjeux sociétaux sensibles.

⁶ C'est-à-dire à la majorité prévue à l'article 20.d du [Statut](#).

⁷ Les questions soumises en 2022 (cinq à ce jour) ne sont pas prises en compte aux fins de la présente note.

VI. La voie à suivre

Au vu de ce qui précède, les mesures suivantes pourraient être prises :

- Le/la Président•e de l'Assemblée devrait continuer à exercer son autorité en ce qui concerne la conformité des questions écrites avec le Règlement et les lignes directrices de l'Assemblée ;
- La possibilité de poser des questions émanant de plusieurs membres pourrait être ajoutée au Règlement de l'Assemblée ; cela permettrait d'éviter les cas où des questions similaires ou connexes sont posées séparément par plusieurs membres ;
- Le Bureau pourrait être invité à affiner les lignes directrices concernant les questions écrites afin de préciser le sens de « l'intérêt général » que doivent présenter les questions écrites ;
- En particulier, il pourrait être proposé que le/la Président•e s'appuie sur les considérations suivantes pour apprécier l'intérêt général d'une question écrite :
 - L'objet de la question doit relever de la compétence du Conseil de l'Europe et du domaine de responsabilité du Comité des Ministres ;
 - La question doit présenter une importance et un intérêt pour plusieurs États membres, en mettant par exemple en exergue :
 - des problèmes systémiques liés à la mise en œuvre d'un instrument juridique phare du Conseil de l'Europe (par exemple, la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte sociale européenne, etc.) ou à l'exécution d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (compétence du Comité des Ministres) ;
 - le développement de pratiques nouvelles dans un domaine donné (par exemple, l'intelligence artificielle) ;
 - la valeur ajoutée de l'action du Conseil de l'Europe concernant l'objet de la question.
 - Les questions écrites doivent, dans la mesure du possible, éviter d'aborder des problèmes bilatéraux ; les parlementaires pourraient plutôt être encouragés à déposer des déclarations écrites à ce sujet.

Le Bureau est invité à prendre note des mesures proposées ci-dessus et à modifier les dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée (telles qu'approuvées par le Bureau le 25 mars 2002 et le 17 décembre 2007).

Le Bureau est invité à demander à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de déterminer s'il est envisageable d'inclure dans l'une des prochaines révisions générales du Règlement la possibilité de soumettre des questions formulées par plusieurs membres.