

Doc. 11295
6 juin 2007

Améliorer la participation des membres aux sessions plénières de l'Assemblée et aux réunions des commissions

Rapport
Commission du Règlement et des Immunités
Rapporteur : M. Andreas GROSS, Suisse, Groupe socialiste

Résumé

Les contraintes budgétaires constantes au Conseil de l'Europe imposent à ses organes d'améliorer de manière continue leur mode de fonctionnement. S'agissant de l'Assemblée parlementaire, un accord est déjà intervenu sur une série de mesures. Dans ce cadre, il est important d'améliorer la participation des membres de l'Assemblée à ses sessions plénières, en particulier une participation active lors des débats et des votes, ainsi qu'aux réunions des commissions.

Le présent rapport examine la participation des parlementaires aux sessions plénières de l'Assemblée ainsi qu'aux réunions des commissions et fournit quelques explications à la tendance actuelle. Il établit une synthèse des réformes en discussion dans d'autres instances interparlementaires, la plupart desquels rencontrent également des problèmes de participation. La commission du Règlement et des Immunités présente des propositions susceptibles d'y remédier au niveau de l'Assemblée. Celles-ci visent principalement à rendre les sessions plénières et les réunions de commission plus animées et attrayantes et à rationaliser leur organisation, de sorte que les membres puissent jouer plus aisément un rôle actif au sein de l'Assemblée et de ses commissions.

Enfin, les instances concernées de l'Assemblée sont invitées à observer la situation l'année suivant l'adoption de la résolution afin de proposer des mesures supplémentaires si cela s'avérait nécessaire.

A. Projet de résolution

1. Le Comité des présidents et le Bureau de l'Assemblée parlementaire ont été à l'origine d'un processus qui vise à améliorer le fonctionnement de l'Assemblée et de ses organes. Un accord est déjà intervenu sur une série de mesures, tandis que d'autres sont à l'étude.

2. L'un des aspects de ces initiatives consiste à améliorer la participation des membres aux sessions plénières de l'Assemblée et aux réunions des commissions. Une présence régulière et significative des membres est importante pour la crédibilité d'une institution parlementaire.

3. Toutefois, la participation des membres de l'Assemblée à toutes les activités de l'Assemblée et de ses commissions n'est pas facilitée par leur double mandat et leurs obligations aux niveaux national et européen. Certains membres occupent aussi simultanément des fonctions de délégués auprès d'autres institutions interparlementaires internationales ou régionales. En outre, il n'est pas facile pour les délégations très restreintes au sein de l'Assemblée, dont certaines ne comprennent que quatre membres, de participer à toutes ces activités.

4. L'Assemblée considère qu'il devrait être possible d'améliorer la participation de ses membres en introduisant de nouvelles dispositions dans son Règlement et en prenant d'autres mesures qui permettraient à ses membres de jouer plus facilement un rôle actif dans ses travaux et ceux de ses organes.

5. Les efforts développés actuellement pour promouvoir des débats à l'Assemblée portant sur des sujets d'actualité politique ou prêtant à controverse, ainsi que sur des questions d'intérêt général, devraient être encouragés. Dans ce cadre, l'Assemblée rappelle sa Résolution 1547 (2007) sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe dans laquelle elle décide de se donner pour mandat, dans ses travaux futurs, d'accorder une plus grande priorité aux droits de l'homme, à l'Etat de droit et à la démocratie. Des questions relatives aux organes du Conseil de l'Europe et à la place de l'organisation dans l'architecture institutionnelle européenne devraient aussi faire l'objet de débats approfondis.

6. En conséquence, l'Assemblée décide, en ce qui concerne son Règlement :

6.1. à la fin de l'article 11.2, d'insérer : «Celui-ci est rendu public.» ;

6.2. après l'article 35.5, d'insérer un nouveau paragraphe ainsi libellé : «Pour une durée n'excédant pas quinze minutes, le Président peut, le premier jour d'une partie de session, donner la parole aux membres pendant une minute afin d'attirer l'attention de l'Assemblée sur une question d'importance politique, qui ne fait pas l'objet d'un rapport d'une commission de l'Assemblée. Ils devraient indiquer auparavant au Service de la séance le sujet de leur intervention. Si les délais le permettent, le Président peut prévoir d'autres temps de parole analogues plus courts pendant la même partie de session. Aucun membre ne peut prendre la parole plus d'une fois par partie de session au titre de cette disposition.» ;

6.3. à l'article 43.1, de remplacer les points 9 et 10 par le texte suivant:

«9. Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) (84 sièges),

10. Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles (27 sièges).» ;

6.4. de remplacer la première phrase de l'article 43.3 par le texte suivant : «Sur la base des candidatures proposées par les groupes politiques et en tenant compte de l'équilibre entre les sexes et de l'équilibre régional, le Bureau désigne les 84 membres de la commission de suivi et 25 des 27 membres de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, en appliquant le ratio de répartition reposant sur le principe dit «de D'Hondt». Deux des membres de la dernière commission sont nommés par le Bureau parmi les représentants et suppléants de l'Assemblée qui n'appartiennent à aucun groupe politique.» ;

6.5. d'adapter les articles 43.2, 43.4, 43.5 et 43.7 en conséquence ;

6.6. après l'article 43.6, d'insérer un nouveau paragraphe ainsi libellé : «Si, sans préjudice à l'article 43.3, à la fin de la partie de session de juin d'une année parlementaire, une délégation nationale n'a pas présenté de candidatures au(x) siège(s) d'une commission, le Président de l'Assemblée le signale au président de la délégation nationale concernée.» ;

6.7. après l'article 43.7, d'insérer un nouveau paragraphe ainsi libellé : «Si, sans préjudice de l'article 43.3, une délégation nationale a, durant une année parlementaire¹, un niveau de participation moyen lors des réunions d'une commission inférieur à 33%, le Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire en informe le Président de l'Assemblée, le président de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles et le président de la délégation nationale concernée. Le Président de l'Assemblée le signale au président du parlement national concerné et au Bureau de l'Assemblée.» ;

[¹ Si, au cours de cette année de référence, des élections législatives ont lieu, la délégation nationale concernée peut demander au Bureau de prolonger le délai de référence pour une durée maximale de deux ans.]

6.8. à l'article 48.3, de remplacer «51 sièges» par «27 sièges» ;

6.9. dans les autres dispositions pertinentes du Règlement et des textes pararélementaires, de remplacer les mots «commission du Règlement et des immunités» par «commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles».

7. L'Assemblée :

7.1. invite son Secrétaire général à continuer à observer de près le niveau de participation des membres des délégations parlementaires nationales aux sessions plénières, y compris lors des votes, et aux commissions générales de l'Assemblée, et à en informer régulièrement le Bureau de l'Assemblée et la commission du Règlement et des immunités ;

7.2. invite le Président de l'Assemblée à examiner avec les présidents et les groupes politiques des parlements concernés les conséquences éventuelles d'une diminution - au dessous du seuil de 50% de leur effectif - du niveau moyen de participation des délégations nationales aux séances de l'Assemblée, tel qu'il ressort des signatures au registre de présence, durant l'année qui suit l'adoption de la présente résolution ;

7.3. décide de réexaminer la structure des commissions de l'Assemblée, y compris l'éventuelle fusion de commissions si, durant cette même période, aucune amélioration du niveau de participation au sein des commissions n'intervenait.

8. En ce qui concerne les textes pararélementaires, l'Assemblée invite son Bureau :

8.1. à insérer dans les Dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée, section iii. sur l'ordre des orateurs, un nouveau paragraphe 9 ainsi libellé : «Les dix membres qui, au cours de la partie de session précédente, ont pris part au plus grand nombre de votes en séance seront placés trois rangs plus haut sur la liste des orateurs sur laquelle ils sont inscrits.» ;

8.2. à remplacer dans les Dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée, section iv. sur le temps de parole, à la fin du paragraphe 5, les mots «une minute» par «trente secondes».

9. En outre, l'Assemblée invite :

9.1. ses membres, les commissions et les groupes politiques à unir leurs efforts pour qu'elle débattenne, pendant ses parties de session, de sujets d'actualité politique ou prêtant à controverse, ainsi que de questions touchant à ses responsabilités concrètes ;

9.2. les commissions :

9.2.1. à préparer, le cas échéant, des rapports d'information pour discussion définitive au niveau de la commission et à ne les présenter qu'exceptionnellement à l'Assemblée et à la Commission permanente pour débat ;

9.2.2. à diversifier davantage leurs rapporteurs ;

9.2.3. à éviter de désigner comme rapporteur les membres qui sont déjà responsables de deux rapports simultanément au sein d'une même commission ;

9.3. le Bureau et les commissions à examiner la possibilité de grouper des réunions de commissions ailleurs qu'à Strasbourg, dans les Etats membres, de manière à augmenter la participation et à favoriser les relations avec les parlements nationaux et leurs commissions ;

9.4. les groupes politiques, lorsqu'ils proposent des candidats aux fonctions de président et de vice-président de commission, à garder à l'esprit les mérites des candidats et le niveau de leur implication dans les commissions concernées ;

9.5. les délégations nationales et les groupes politiques à prendre, avec les organes nationaux concernés, des mesures visant :

9.5.1. à promouvoir la conclusion d'accords d'appariement¹ entre les principaux groupes parlementaires afin de faciliter la participation des membres de l'Assemblée aux parties de session et aux réunions de ses commissions ;

9.5.2. à appeler l'attention sur les dates des sessions plénières de l'Assemblée au moment de l'établissement des calendriers nationaux des sessions parlementaires ;

9.6. les rapporteurs, le cas échéant, à saisir la possibilité prévue par l'article 35.5 du Règlement de s'exprimer après la première série d'orateurs représentant les groupes politiques, pendant un temps de parole décidé par le Président ;

9.7. les membres, le cas échéant, à faire usage de l'article 35.3 du Règlement en posant au cours d'un débat, avec l'autorisation du Président, une question à un orateur sur un point particulier de son intervention.

10. L'Assemblée décide que les modifications proposées entreront en vigueur le premier jour de la partie de session de janvier 2008.

¹ Un appariement est un accord par lequel le nom d'un député de la majorité est associé à celui d'un député de l'opposition dans l'éventualité d'un vote au sein d'un parlement national. En pratique, aux termes d'un tel accord, les deux députés s'abstiennent de voter pendant le temps où l'accord est appliqué. Cela permettrait à ces députés de participer aux débats de l'Assemblée à Strasbourg au moment où des votes importants ont lieu dans leur pays.

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION

II. PARTICIPATION ACTUELLE AUX SESSIONS PLÉNIÈRES DE L'ASSEMBLÉE ET AUX RÉUNIONS DES COMMISSIONS

i. Données statistiques

- a. Participation aux réunions plénières des commissions (2001-2006) et répartition par commissions
- b. Participation des délégations aux réunions des commissions (2001-2006)
- c. Signature du registre de présence aux séances de l'Assemblée et nombre de membres votants

ii. Conséquences de la participation limitée des parlementaires aux séances de l'Assemblée et aux réunions des commissions

iii. Raisons possibles du manque de participation

- a. Raisons politiques
- b. Raisons liées à l'organisation des travaux de l'Assemblée
- c. Raisons d'ordre pratique et autres

III. POSSIBILITÉS DE CHANGEMENT

i. Mesures d'incitation possibles pour les membres

- a. Accroissement de la motivation des membres à participer aux débats et à voter
- b. Augmentation de la participation au niveau des commissions

ii. Changements dans l'organisation des débats en plénière et des réunions de commission

- a. Liste des orateurs et temps de parole
- b. Simplification de la procédure de vote sur les amendements
- c. Donner davantage d'informations aux membres sur le début des votes
- d. Publication de la liste des parlementaires ayant voté aux débats de l'Assemblée
- e. Membres qui signent le registre de présence aux séances de l'Assemblée mais ne participent pas aux votes, en rendant ces listes publiques
- f. Absentéisme en commission et organisation des réunions des commissions
- g. Groupement des votes à l'Assemblée
- h. Rendre les débats devant l'Assemblée plus vivants et plus attrayants

iii. Mesures à caractère général susceptibles d'influencer la participation des membres

- a. Modification de la taille des délégations nationales
- b. Suppléants
- c. Conditions pour la vérification du quorum en Assemblée
- d. Nombre et taille des commissions de l'Assemblée
- e. Sous-commissions
- f. Nombre et durée des parties de session
- g. Activités de l'Assemblée, notamment le nombre de rapports soumis en plénière

IV. EFFORTS DE RÉFORME D'AUTRES INSTITUTIONS PARLEMENTAIRES INTERNATIONALES

V. REMARQUES FINALES

B. Exposé des motifs par M. Gross, rapporteur

I. INTRODUCTION

1. Depuis quelque temps, les contraintes budgétaires au niveau du Conseil de l'Europe et des parlements nationaux se font plus aiguës. En outre, le niveau de participation des membres aux sessions plénières de l'Assemblée et aux réunions des commissions devient préoccupant.

2. Cette préoccupation a été exprimée en particulier dans une proposition de résolution déposée par M. Marty et plusieurs de ses collègues le 4 juillet 2005 (Doc. 10634). La proposition constate essentiellement que :

- le nombre de parlementaires qui participent aux votes en plénière atteint rarement la moitié des membres de l'Assemblée ;
- la situation en commission est à peine meilleure ;
- les votes obtenus sont souvent le résultat de la participation fortuite d'un petit nombre de membres présents à un moment donné dans l'hémicycle ou dans la salle de réunion de la commission concernée ;
- les décisions votées dans de telles circonstances ne sauraient être considérées comme représentatives d'un avis général ;
- cette situation affecte sérieusement l'image et la crédibilité de l'Assemblée et du Conseil de l'Europe dans son ensemble.

3. À la suite du renvoi de cette proposition de résolution à la commission du Règlement et des immunités un projet de questionnaire a été préparé. Dix-sept membres/délégations nationales y ont répondu. En outre, des statistiques sur les activités de l'Assemblée et la participation des parlementaires à ces activités, qui avaient été préparées pour le Bureau de l'Assemblée (Comité des Présidents), ont été mises à la disposition de la commission du Règlement et des immunités.

4. Le présent rapport :

- traite de la participation des parlementaires aux sessions plénières et aux réunions des commissions ainsi que de ses conséquences ;
- indique quelques raisons de la tendance actuelle ;
- établit des propositions susceptibles d'y remédier ;
- fournit une synthèse des réformes à l'examen dans d'autres instances interparlementaires.

5. Le problème central est la crédibilité de l'Assemblée parlementaire, qui est le « moteur » et la « colonne vertébrale » du Conseil de l'Europe. Si elle veut conserver ce rôle, elle se doit de stopper l'érosion de la participation de ses membres aux débats et aux votes. Si nous continuons d'accepter que de nombreux parlementaires inscrivent leur nom sur le registre de l'Assemblée au début d'une séance mais que seuls 10 à 20 % d'entre eux participent au vote final et que, quelques minutes plus tard, il y ait davantage de parlementaires présents à une réception que ceux inscrits sur le registre, alors, l'Assemblée parlementaire a un véritable problème de crédibilité ; elle perdra son rôle au sein du Conseil de l'Europe et affaiblira l'institution dans son ensemble.

6. Un effort considérable a été mené afin de recentrer les activités du Conseil de l'Europe et de l'Assemblée sur les priorités premières de l'Organisation. Cet effort est une des retombées du Troisième Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Varsovie, 16 et 17 mai 2005), qui a mis l'Organisation sur une nouvelle voie mais qui a aussi donné un nouvel élan au processus de réforme de sa structure et de ses méthodes de travail.

7. Au niveau de l'Assemblée, le Comité des présidents et le Bureau ont été à l'origine d'un processus qui vise à améliorer le fonctionnement de l'Assemblée et de ses organes. Une série de mesures a déjà été adoptée, d'autres sont encore en cours d'examen.

II. PARTICIPATION ACTUELLE AUX SESSIONS PLÉNIÈRES DE L'ASSEMBLÉE ET AUX RÉUNIONS DES COMMISSIONS

8. Toutes les réponses reçues au questionnaire susmentionné concluent que la participation aux séances plénières et aux réunions des commissions pose problème. Ce diagnostic est confirmé par les statistiques.

9. Le rapporteur tient à souligner qu'il convient, en général, de faire preuve d'une certaine prudence dans l'interprétation des statistiques relatives à la participation, car il peut y avoir des raisons valables à l'absence de parlementaires (travaux importants dans les parlements nationaux, activités liées à un autre mandat international des membres, restrictions budgétaires, charge de travail importante à l'Assemblée pour les membres de délégations nationales très modestes, campagnes électorales, etc.). Ainsi qu'il sera démontré ci-dessous, la participation est en règle générale supérieure lorsqu'il s'agit de débattre de rapports de premier ordre ou de voter sur des questions fondamentales (comme les pouvoirs des délégations nationales ou l'élection du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe). Enfin, les dates des parties de session et des réunions ont une certaine influence sur la participation aux travaux de l'Assemblée et des commissions.

i. Données statistiques

a. Participation aux réunions plénières des commissions (2001-2006) et répartition par commission

10. Les tableaux analysés montrent, tout d'abord, le nombre de réunions plénières des dix commissions de l'Assemblée tenues respectivement à Strasbourg, à Paris et ailleurs.

11. Sur ces six années (2001-2006), il y a eu, au total, 582 réunions plénières des commissions (soit 97 par an, en moyenne). 250 réunions (41,6 par an en moyenne) ont eu lieu à Strasbourg, 217 à Paris, (36 par an en moyenne) et 114 en dehors de ces deux villes (19 par an en moyenne). Le nombre de réunions qui ont eu lieu à Strasbourg est resté stable, ainsi que celui des réunions tenues à Paris (à l'exception de l'année 2004, au cours de laquelle il a considérablement augmenté). Alors que le nombre de réunions de commissions organisées ailleurs qu'à Strasbourg ou Paris se situait entre 20 et 24 par an de 2001 à 2003, il est tombé à 13 en 2004 pour remonter à 19 en 2006.

12. Ensuite, les tableaux indiquent le niveau moyen de participation aux réunions plénières des dix commissions tenues respectivement à Strasbourg, à Paris et ailleurs. La participation annuelle moyenne à ces réunions a globalement diminué, passant d'environ 50 % en 2002 à 43,15 % en 2005. Elle est restée stable en 2006 (42,91 %).

13. C'est à Strasbourg que la participation est la meilleure (niveau moyen de 55,12 % en 2006). Pour les réunions tenues hors de Strasbourg, le niveau de participation est jusqu'en 2004 généralement identique, qu'elles aient lieu à Paris ou ailleurs (sauf pour l'année 2005). Le niveau moyen de participation aux réunions des dix commissions qui ont eu lieu à Paris était de 40,58 % en 2001, de 34,87 % en 2005 et de 31,78 % en 2006. Pour les réunions organisées ailleurs qu'à Strasbourg et à Paris, ce taux était de 40,88 % en 2001, 37,59 % en 2005 et 36,42 % en 2006.

14. Les trois commissions qui ont le niveau moyen le plus élevé de participation aux réunions plénières pour 2006 sont : la Commission des migrations, des réfugiés et de la population (54,04 %), la Commission des questions politiques (49,51 %) et la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme (49,16 %). Les trois commissions qui ont le niveau de participation le plus faible pour 2006 sont : la Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales (39,56 %), la Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes (36,63 %) et la Commission du règlement et des immunités (22,55 %).

b. Participation des délégations aux réunions des commissions (2001-2006)

15. Les taux de participation des délégations nationales aux réunions de neuf des commissions de l'Assemblée (à l'exception de la Commission de suivi) au cours de la période 2001-2005 sont très variables. En 2002, une délégation n'a participé qu'à trois réunions sur 98, tandis que le niveau de participation à toutes les réunions de commission de la délégation la plus active était de 80,45 %. En

2003, 2005 et 2006, les taux de participation minimum et maximum ont été respectivement de 12,96 % (2003) / 6,69 % (2005) / 5,25 % (2006) et de 80,88 % (2003) / 77,67 % (2005) / 79,59 % (2006).

16. Les réunions auxquelles le plus grand nombre de délégations ont participé au cours de ces six années sont celles de la Commission des questions politiques et de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme. Sur la période examinée, on décompte cinq délégations en 2005 et dix délégations en 2004 représentées aux réunions de six commissions (ou moins). La Commission des questions politiques est la seule où toutes les délégations nationales ont été représentées à au moins une réunion par an au cours de ces cinq années, à l'exception d'un pays non représenté en 2003. Pour chacune de ces années, on relève, en moyenne, l'absence complète de 17 délégations nationales aux réunions de la Commission du règlement et des immunités et de 7 délégations aux réunions de la Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes. L'absence de certaines délégations aux réunions de commissions s'explique aussi, en partie, par le fait qu'elles ne désignent pas de membres titulaires à ces commissions. C'était le cas, en 2006, de huit délégations pour la Commission du règlement et des immunités.

17. Aucune statistique concernant la participation aux réunions de la Commission Permanente n'a pour l'instant été soumise à la Commission du règlement et des immunités.

c. *Signature du registre de présence aux séances de l'Assemblée et nombre de membres votants*

18. Les membres de la commission du Règlement et des immunités ont reçu des statistiques relatives à cinq parties de sessions parlementaires entre juin 2005 et juin 2006.

19. Sur ces cinq parties de session, une moyenne de 170 membres (environ 54 %) ont signé le registre des présences lors d'une séance du matin ou de l'après-midi de l'Assemblée. Le nombre moyen de membres qui ont voté sur (l'intégralité) des projets de textes (avis au Comité des Ministres, recommandations et résolutions) pendant la même partie de session était de 54 (17 % des membres), ce qui est relativement peu. Toutefois, il y a eu une tendance positive quant au nombre de membres votants en juin 2006. De plus, lors de la partie de session de janvier 2006, qui a été particulièrement fructueuse, cette moyenne a été de 77 membres votants.

20. Les chiffres disponibles montrent que c'est le lundi après-midi que la participation déclarée (nombre de ceux qui ont signé le registre) aux séances plénières est la plus forte (plus grand nombre de signatures lors de trois parties de session sur cinq, ainsi qu'en octobre 2006). Ils montrent également que la participation diminue en général considérablement à partir du jeudi après-midi. Cela ne veut pas dire pour autant que les séances du vendredi matin soient peu fréquentées (cent signatures sur la liste de présence le vendredi 27 janvier 2006).

21. Il est surprenant de constater que, sur ces cinq parties de session, une moyenne de 170 membres ont signé le registre des présences lors d'une séance du matin ou de l'après-midi, mais qu'ils n'étaient, en moyenne, plus que 54 - soit moins d'un tiers d'entre eux - à voter sur les projets de textes en fin de journée.

22. Les différences les plus frappantes relevées entre le nombre de signatures sur le registre des présences et le nombre de membres qui ont effectivement voté lors d'une séance donnée étaient les suivantes :

- 171 signatures sur le registre et 11 votes sur la Recommandation 1709 sur la disparition et l'assassinat de nombreuses femmes et filles au Mexique ;
- 236 signatures et 29 votes sur la Résolution 1492 sur la pauvreté et la lutte contre la corruption dans les États membres du Conseil de l'Europe ;
- 197 signatures et 34 votes sur la Recommandation 1721 sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Moldova ;

- 163 signatures et 19 votes sur la Recommandation 1760 sur la position de l'Assemblée parlementaire à l'égard des États membres et observateurs du Conseil de l'Europe n'ayant pas aboli la peine de mort.

23. Moins de 10 % des parlementaires (entre 2,56 % et 9,87 %) ont voté sur 18 projets de textes au cours des cinq parties de session susmentionnées. Toutefois, treize projets de textes ont été votés par plus d'une centaine de membres. Le nombre de votes le plus élevé (176 votes, soit 56 % des membres) a été enregistré pour la résolution sur la contestation des pouvoirs de la délégation de l'Azerbaïdjan.

24. Pendant la partie de session d'octobre 2006, on a recensé une participation moyenne de 72 votants aux seize votes finaux qui sont intervenus sur des projets de textes. Abstraction faite d'un seul vote le vendredi matin (23 votants), ce sont plus de 55 membres qui ont pris part à tous les autres votes finaux sur des projets de textes. Dans deux cas il y avait plus de 110 votants. 130 membres ont pris part à un vote sur une motion de procédure. Pendant la partie de session de janvier 2007, c'est une moyenne de 80 votants qui a pris part aux 20 votes sur des projets de texte. Plus de 100 membres ont participé à 9 de ces votes. Environ 50% des membres (153) ont participé à un vote de procédure le 22 janvier 2007, et respectivement 149 et 151 parlementaires ont pris part aux votes sur les deux projets de texte sur le Kosovo. Six projets de texte ont été adoptés par environ 13% des membres (entre 34 et 40 membres). Pendant la partie de session d'avril 2007, c'est une moyenne de 75 votants qui a pris part aux 15 votes sur des projets de texte. Plus de 100 membres ont participé à 6 de ces votes, et ce sont même 126 parlementaires qui ont pris part aux votes sur le projet de résolution et le projet de recommandation sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe. Par contre, on a recensé moins de 50 membres sur les six votes portant sur des projets de texte débattus jeudi après-midi et vendredi matin, y compris, ce qui est regrettable, sur les deux avis au Comité des Ministres portant respectivement sur le projet de mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne et sur le projet de convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (21 votes seulement). Pourtant, ce sont respectivement 103 et 72 membres de l'Assemblée qui ont signé le registre de présence pour ces deux séances.

25. Les statistiques concernant la participation aux votes sur des projets de texte durant les trois dernières parties de sessions (octobre 2006-avril 2007) montrent que le nombre moyen de votants a augmenté de 54 (juin 2005-juin 2006) à 75. Cela est probablement dû à la plus grande attractivité des sujets débattus, en majorité, par l'Assemblée. Le rapporteur se félicite de cette évolution, mais considère que des efforts demeurent nécessaires pour améliorer la situation.

26. Rappelons qu'en 2006 et 2005, un total de 160 membres ont voté lors des élections des juges à la Cour européenne des droits de l'homme. Les 4 et 5 octobre 2005, plus de 230 membres ont participé aux votes pour l'élection du Secrétaire Général de l'Assemblée parlementaire et du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. En juin 2004, 301 membres ont voté pour l'élection du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

ii. Conséquences de la participation limitée des parlementaires aux séances de l'Assemblée et aux réunions des commissions

27. La proposition de résolution déposée par M. Marty énumère ces conséquences (voir paragraphe 2 ci-dessus) : les résultats des votes peuvent être le produit de la participation fortuite de quelques membres présents ; les résultats de tels votes ne sauraient être considérés comme représentant un avis général, ce qui nuit à l'image et à la crédibilité de l'Assemblée.

28. Au niveau des Délégués des Ministres, on fait parfois valoir que certains textes de l'Assemblée auraient davantage « d'autorité » s'ils étaient adoptés par un plus grand nombre de parlementaires. Il n'est pas nécessaire de rappeler quels effets négatifs peut avoir l'image d'un hémicycle vide sur le public.

29. A cet égard, le rapporteur tient à rappeler que, conformément à l'article 41.1 du Règlement de l'Assemblée, « tout vote autre qu'un vote par appel nominal est valable quel que soit le nombre des votants si, avant l'ouverture du vote, le Président n'a pas été appelé à vérifier si le quorum est atteint. ».

30. De plus, il arrive dans tous les parlements que certains débats aient lieu en présence d'un nombre très limité de participants. D'autres institutions parlementaires internationales sont aussi régulièrement confrontées à des problèmes d'absentéisme. Dans une déclaration publiée dans « Agence Europe » du 7 mars 2006, M. Josep Borrell, alors Président du Parlement Européen, a annoncé son intention de soumettre des propositions à la Conférence des Présidents du Parlement européen visant, notamment, à assurer une plus forte participation des députés.

iii. Raisons possibles du manque de participation

a. Raisons politiques

31. Certaines réponses au questionnaire de la Commission du règlement et des immunités indiquent des raisons de nature politique :

- le caractère non contraignant de la plupart des décisions de l'Assemblée et la visibilité limitée de ses travaux dans les parlements nationaux et les circonscriptions,
- le manque d'importance et d'impact politique du Conseil de l'Europe,
- l'intérêt politique limité que présentent le Conseil de l'Europe et l'Assemblée dans le contexte européen.

Par ailleurs, certains membres considèrent que la présence d'invités de marque lors d'une partie de session a un impact positif sur la participation. Toutefois, il arrive que des personnalités invitées ne sont pas suffisamment connues dans les affaires internationales ou que leurs discours manquent de substance.

32. Lors de la réunion de la commission du 6 décembre 2006, il a été observé que plusieurs de ces arguments n'étaient pas pertinents. Depuis le début, le Conseil de l'Europe – en tant qu'organisation intergouvernementale – et ses principaux organes ne sont jamais parvenus à adopter des décisions contraignantes de grande envergure, à quelques rares exceptions près (notamment les articles 4 et 8 du Statut du Conseil, l'article 32.4 de l'ancienne version de la Convention européenne des Droits de l'Homme et l'article 46.1 du texte actuel). L'Organisation a par conséquent toujours connu ce problème. En outre, dans l'histoire du Conseil de l'Europe, il n'y a eu que quelques périodes où le Comité des Ministres prenait des décisions ayant une véritable incidence politique pour les Etats membres. Il doit aussi être souligné que le Conseil de l'Europe possède d'autres atouts. Il travaille, dans ses domaines d'excellence, à l'établissement d'une Grande Europe sans clivages, et la Convention européenne des Droits de l'Homme est le texte de référence majeur pour la sauvegarde des droits de l'Homme de 800 millions d'Européens.

33. De l'avis du rapporteur, les arguments présentés à la suite du questionnaire devraient aussi inciter les parlementaires à réfléchir aux avantages et aux limites d'une politique consensuelle (« *soft politics* ») au niveau de l'Assemblée et du choix des questions traitées par le Conseil de l'Europe. Un membre de l'Assemblée a fait remarquer à juste titre que la solution au problème de l'intérêt politique du Conseil de l'Europe était entre les mains des gouvernements européens plutôt qu'entre celles de l'Assemblée. Toutefois, conformément aux dispositions du Statut du Conseil de l'Europe et d'autres textes statutaires, l'Assemblée définit son importance au sein du Conseil de l'Europe. Certaines réponses au questionnaire proposent que les débats de l'Assemblée portent sur des questions plus controversées et plus actuelles (voir aussi à ce sujet la proposition faite dans la Résolution 1498 de l'Assemblée relative à l'amélioration de la visibilité du Conseil de l'Europe). D'autres réponses ont souligné que des arguments déjà présentés en commission étaient répétés en plénière. Les conclusions de rapports sont trop souvent basées sur le consensus. Un parlementaire a suggéré que les groupes politiques de l'Assemblée soient impliqués à un stade encore plus précoce de l'élaboration des projets d'ordre du jour des parties de session. Plus récemment, il a été suggéré que les parlements des Etats membres aient aussi la possibilité de proposer des sujets à débattre. Il est également rappelé que le Comité mixte est habilité à soumettre des propositions pour les parties de session de l'Assemblée. Naturellement, tout devrait être fait, à tous les niveaux de l'Assemblée, pour examiner davantage de rapports portant sur des thèmes d'actualité ou controversés. Les parties de session de janvier et d'avril 2007 étaient, à cet égard, tout à fait satisfaisantes. L'Assemblée devrait aussi débattre davantage de questions impliquant des responsabilités concrètes de l'Assemblée.

34. Lors de la réunion de la commission tenue à Paris le 1^{er} juin 2006, certains membres ont observé qu'à l'arrière-plan de certaines propositions de réforme faites en vue d'améliorer la participation des membres aux sessions plénières et aux réunions des commissions apparaissent en fait des préoccupations budgétaires. Si chacun s'accorde pour soutenir l'idée de rationaliser le calendrier des réunions et les programmes de travail des commissions, il n'existe aucun consensus sur les autres propositions de réforme en discussion dans les groupes politiques (telle que la question de la restructuration du système de commissions de l'Assemblée).

b. Raisons liées à l'organisation des travaux de l'Assemblée

35. Dans leurs réponses au questionnaire, les parlementaires mentionnent :

- l'impossibilité d'être présents à Strasbourg pendant une semaine entière et de poursuivre leurs travaux dans les parlements nationaux ;
- le problème posé par les réunions et séances du vendredi, les parlementaires souhaitant rentrer dans leurs foyers et leurs circonscriptions ;
- la durée des parties de sessions, généralement trop longues (3 jours suffiraient ; à cet égard, il a également été proposé de remplacer le système actuel par soit six parties de session de trois journées entières, soit cinq parties de session de quatre jours pleins) ;
- le caractère relativement imprévisible des programmes de réunion des commissions et les problèmes de planification des réunions, différentes commissions de l'Assemblée se réunissant parfois au même moment dans différents lieux ;
- le nombre trop élevé de commissions se réunissant en même temps pendant les parties de session.

36. Plus généralement, le rapporteur considère qu'il y a une contradiction flagrante entre le nombre croissant de propositions présentées par les parlementaires, le besoin d'un temps de parole accru pour les débats en plénière, le temps disponible pour l'examen et l'intérêt déclinant que les parlementaires portent aux séances et au vote.

c. Raisons d'ordre pratique et autres

37. Certaines réponses soulignent les problèmes dus au double mandat de parlementaires ou à leurs obligations au sein d'autres instances internationales (réunions internationales de plus en plus nombreuses et difficulté d'éviter la coïncidence de réunions dans leurs parlements nationaux et à l'Assemblée parlementaire). Il est à signaler qu'un rapport (Doc.06-000 923-1, juin 2006) sur la rationalisation de la coopération interparlementaire en Europe, qui a été présenté à la Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne à Copenhague (30 juin - 1 juillet 2006), contient des chiffres intéressants sur le nombre de jours de séance dans les parlements nationaux et de jours de réunion des organisations interparlementaires européennes. La partie concernant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe inclut les sessions et autres réunions plénières ainsi que les réunions de commissions et les temps de trajet.

38. Le rapporteur tient à faire remarquer que des considérations budgétaires interdisent à certaines délégations nationales de permettre à leurs membres de participer à des réunions de commissions et, plus rarement, à des séances plénières (pour les suppléants). A cet égard, il a été proposé lors de la réunion du 6 décembre 2006 de la Commission du règlement et des immunités qu'après les investigations nécessaires les Etats membres et/ou parlements nationaux les « plus riches » pourraient envisager d'apporter des contributions financières spéciales afin d'améliorer la situation.

39. Les membres des petites délégations soulignent la charge de travail très lourde que suppose pour eux la participation aux activités de l'Assemblée et des commissions. Il a aussi été avancé que les travaux des commissions de l'Assemblée étaient de loin plus intéressants que les séances plénières.

40. Les membres qui ne peuvent pas prendre la parole dans un débat expriment parfois leur mécontentement en ne participant pas aux séances de l'Assemblée. Il est rappelé que les parlementaires ont la possibilité de prendre la parole au maximum lors de trois débats par partie de session.

41. Enfin il ne faudrait pas sous-estimer le fait que parfois des membres ne participent pas à la séance plénière pour de simples raisons d'ordre pratique. Lors de la réunion de la commission du 7 septembre 2006, un membre a déclaré que lors des parties de session il a toujours une coopération intense avec des secrétaires de commission en vue de la préparation de documents. De même il a des contacts suivis avec des OING.

III. POSSIBILITÉS DE CHANGEMENT

42. Les informations fournies notamment aux paragraphes 19 à 26 ci-dessus montrent que, en principe, un grand nombre de parlementaires sont présents à Strasbourg pendant les parties de session de l'Assemblée. Toutefois, ils ne sont pas forcément « visibles » dans l'hémicycle, et moins d'un tiers d'entre eux (en moyenne) votent sur les projets de texte de l'Assemblée (dans leur intégralité) (vote final). La question essentielle est donc de savoir ce qui pourrait être fait pour accroître l'intérêt et la motivation des parlementaires à participer et à voter dans les réunions de commission et les sessions plénières de l'Assemblée. En outre, différentes mesures pourraient permettre aux parlementaires de participer plus facilement aux séances et réunions et de parler et voter en séance plénière. A cet égard, il convient de noter qu'actuellement, un membre actif d'une commission importante de l'Assemblée qui est aussi membre de la Commission permanente passera facilement sept semaines par an à travailler pour l'Assemblée et ces commissions.

43. En conséquence, de l'avis du rapporteur, il conviendrait de se demander si et comment la situation pourrait être améliorée en proposant :

- d'adopter des mesures d'incitation pour que les membres participent au vote final sur les projets de texte ;
- de modifier l'organisation des débats, des réunions et des votes en séance plénière ;
- de réexaminer l'organisation des travaux et des réunions des commissions ;
- de donner aux membres davantage de possibilités de participation et de faciliter leur présence ;
- d'adopter d'autres mesures à caractère général pour atteindre ce résultat.

44. Evidemment, la participation aux parties de session de l'Assemblée peut aussi être améliorée en évitant que ces parties de session coïncident avec les sessions plénières des parlements nationaux. Des initiatives dans ce sens ont déjà été prises, en particulier au début des années 90. Il pourrait être utile d'inviter les délégations nationales et les groupes politiques à intervenir auprès des organes nationaux compétents afin qu'il soit davantage tenu compte des dates des parties de session de l'Assemblée lors de l'établissement des calendriers des parlements nationaux. Certains parlements nationaux indiquent dans la partie européenne ou internationale de leur site web les dates des parties de session de l'Assemblée.

45. Chaque fois que possible, la conclusion d'accords de jumelage devrait être encouragée entre les principaux partis politiques nationaux afin de faciliter la participation des membres de l'Assemblée aux parties de session et aux réunions des commissions.

i. Mesures d'incitation possibles pour les membres

a. Accroissement de la motivation des membres à participer aux débats et à voter

46. Une proposition vise à privilégier les membres actifs dans l'établissement de la liste des orateurs. Toutefois, certains estiment que cela pourrait poser des problèmes. Selon une réponse au questionnaire, on pourrait envisager de donner un bonus aux parlementaires qui ont voté au moins deux fois pendant la partie de session précédente. Cependant, une autre réponse souligne que certains parlementaires (par exemple ceux des délégations de petite taille ou les membres occupant d'importantes fonctions au niveau national) ont de réelles difficultés à prendre part aux travaux de l'Assemblée. Récompenser d'autres parlementaires et compliquer la tâche des parlementaires nationaux influents pour s'exprimer lors des débats pourrait poser problème. Par ailleurs, les membres qui sont absents lors d'une partie de session ou d'une réunion de commission, mais qui chargent un suppléant (remplaçant) de participer à ces activités sont tout à fait en règle.

47. Actuellement, de nombreux parlementaires ont un intérêt personnel à prendre la parole devant l'Assemblée et à présenter des propositions de recommandation et de résolution. Ne pourrait-on, dès lors, envisager de subordonner le droit à présenter une proposition ou à être inscrit sur la liste des orateurs pour un débat à une condition supplémentaire, qui serait d'avoir pris part (soit personnellement, soit par l'intermédiaire d'un suppléant) à au moins cinq des dix derniers votes de l'Assemblée, ou si cela permettait de trouver un consensus plus facilement, à au moins trois votes, sur l'intégralité d'un projet de texte. Etant donné qu'il s'agit là d'une modification importante de la pratique de l'Assemblée, le Président devrait pouvoir permettre des exceptions quand le nombre des orateurs inscrits sur une liste est insuffisant.

48. Le rapporteur est conscient de l'importance des motions pour le programme d'activités de l'Assemblée. Il ne proposera donc pas de faire dépendre leur admissibilité de la participation aux votes des membres concernés. S'agissant de la proposition de lier le droit à la parole en plénière au « devoir » de voter à l'Assemblée, il existe malheureusement de sérieux problèmes d'ordre pratique. Il ne serait pas facile de vérifier si des membres ont voté trois ou cinq fois pendant les dix derniers votes sur un projet de texte dans son ensemble. Il arrive que pendant une partie de session seulement 11 votes sur un texte final aient lieu (par exemple en avril 2006). Il est alors plus difficile de participer à cinq votes. En outre il existe un problème pour les suppléants.

49. En raison de ces difficultés, le rapporteur se demande s'il ne serait pas préférable de proposer un autre système au Bureau. Il pourrait être invité à considérer l'introduction d'un système de points qui seraient attribués pour la participation des membres aux votes pendant les parties de session mais aussi pour la participation aux réunions des commissions. Le Bureau pourrait établir que seuls les membres ayant obtenu un certain quota pendant l'année précédente seront pris en compte lors de l'inscription sur la liste des orateurs. Une proposition dans ce sens figurait dans la version précédente du projet de résolution contenu dans ce rapport. Toutefois, les discussions menées au sein de la Commission du règlement et des immunités ont montré que tous les membres n'accepteraient pas un tel système. Afin de trouver un dénominateur commun, et de simplifier la méthode, le rapporteur propose d'insérer, dans les dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée, section (iii) sur l'ordre des orateurs, un nouveau paragraphe 9 formulé comme suit : « Les dix membres qui, au cours de la partie de session précédente, ont pris part au plus grand nombre de votes en séance seront placés trois rangs plus haut sur la liste des orateurs sur laquelle ils sont inscrits ».

La base de données actuelle sur les « statistiques de vote électronique » indique automatiquement le nombre de votes auxquels les membres ont participé durant une partie de session, ce qui permet dès lors d'établir la liste des dix membres.

b. Augmentation de la participation au niveau des commissions

50. Afin d'encourager la participation aux travaux des commissions, on pourrait nommer plus souvent des nouveaux venus comme rapporteurs. Plus généralement, un panel plus large de membres des commissions devrait se voir confier la fonction de rapporteur. Les commissions devraient donc éviter de désigner comme rapporteur les membres qui sont déjà responsables de deux rapports simultanément au sein d'une même commission. Il serait probablement utile de récompenser également les membres assidus en prenant en considération leur candidature pour d'autres fonctions importantes dans les commissions. En outre, une réponse au questionnaire suggère d'autoriser les délégations nationales à proposer des rapporteurs.

ii. Changements dans l'organisation des débats en plénière et des réunions de commission

51. De toute évidence, certains changements dans l'organisation et les méthodes de travail de l'Assemblée, comme un temps de parole plus court ou la diminution du temps consacré à l'examen des amendements, pourraient offrir aux membres davantage de possibilités de s'exprimer dans les débats en plénière.

a. Liste des orateurs et temps de parole

52. Depuis que le système d'Hondt a été introduit pour établir l'ordre des orateurs sur la liste, le nombre des membres qui se plaignent de leur position sur la liste a considérablement diminué.

53. Certains parlementaires estiment que la participation aux séances, y compris au moment du vote, pourrait être améliorée si davantage d'orateurs pouvaient intervenir lors des débats. L'un des moyens pour y parvenir pourrait être de limiter le temps de parole. Actuellement, le temps de parole normalement accordé aux orateurs lors des débats est de cinq minutes. Il arrive, lorsque la liste des orateurs est longue et lorsque de nombreux amendements ont été déposés, que ce temps de parole soit limité à quatre, et rarement à trois minutes. Il ne serait pas très utile d'introduire un droit de parole général de quatre minutes, quitte à devoir le prolonger à cinq minutes les vendredis matin où à d'autres occasions quand il y a peu d'orateurs.

54. Il est intéressant que dans le cadre de mesures éventuelles à prendre pour augmenter la participation dans les sessions plénières (voir paragraphe 30 ci-dessus) le Président du Parlement européen a aussi proposé de prévoir des possibilités pour des interventions spontanées des membres dans les débats. Au Parlement européen, les membres peuvent déjà, à certaines périodes, faire des « interventions d'une minute » sur des questions politiques importantes (article 144 du Règlement du Parlement européen). Une disposition similaire pourrait être introduite à l'Assemblée parlementaire et être incluse dans un nouveau paragraphe 6 de l'article 35 du Règlement. Toutefois, un membre ne devrait pas pouvoir intervenir au titre de cet article plus d'une fois par partie de session.

b. Simplification de la procédure de vote sur les amendements

55. Certaines réponses au questionnaire mentionnent la lourdeur de la procédure de vote sur les mêmes amendements et le temps qu'elle prend d'abord en commission et ensuite en plénière. Cette question a été soulevée brièvement à la réunion de la Commission du règlement et des immunités qui s'est tenue le 1^{er} juin 2006. Il a été proposé alors de réduire le temps de parole sur les amendements, qui passerait d'une minute à trente secondes. Dans l'intervalle, une proposition plus générale a été faite, à savoir que seul le rapporteur pourrait donner son avis sur les amendements et non plus la commission. Ceci constituerait un changement majeur dans les méthodes de travail de l'Assemblée et de ses commissions et réduirait considérablement le temps des réunions nécessaires aux commissions pendant les parties de session. Dans un premier temps, le rapporteur propose de limiter à 30 secondes le temps de parole sur les amendements. D'autres propositions de plus grande portée pour rationaliser la procédure d'examen des amendements en commission et en séance plénière pourraient être discutées dans le cadre du rapport en cours de M. Jurgens sur l'application et l'amendement de diverses dispositions du Règlement de l'Assemblée. Dans ce contexte, une proposition a été formulée consistant à permettre durant un débat le dépôt d'une motion de procédure visant à autoriser les seuls rapporteur ou le président de commission à s'exprimer sur un amendement.

c. Donner davantage d'informations aux membres sur le début des votes

56. Depuis que la commission du Règlement et des immunités a entamé ses travaux sur cette question, il a été convenu d'informer les parlementaires, au début de chaque journée de session, du calendrier des votes (sur les amendements/le vote final du projet de texte).

d. Publication de la liste des parlementaires ayant voté aux débats de l'Assemblée

57. Cette question a été examinée dans un autre rapport de la Commission du règlement et des immunités (voir Doc. 11076, « le vote ouvert et transparent à l'Assemblée parlementaire » ; rapporteur : M. Cebeci). Sur la base de ce rapport, la Commission permanente a, le 17 novembre 2006, adopté la Résolution 1529. Par conséquent, depuis la partie de session de janvier 2007, des informations détaillées sont données sur le vote des membres. Le Bureau de l'Assemblée avait antérieurement décidé de publier sur Internet les noms des membres qui ont voté lors des débats à partir d'octobre 2006.

58. Il est espéré que la publication de la liste nominative des parlementaires qui ont voté améliorera la participation.

e. Membres qui signent le registre de présence aux séances de l'Assemblée mais ne participent pas aux votes, en rendant ces listes publiques

59. Selon l'article 11.2 du Règlement de l'Assemblée, « en entrant en séance, les représentants ou, en leur absence, les suppléants dûment désignés par la délégation nationale signent le registre de présence ». Il existe un registre analogue pour la présence aux réunions de commission ou de sous-commission. Le registre de présence aux séances plénières de l'Assemblée pourrait être rendu public. Entre-temps cela a été réalisé et l'article 11.2 du Règlement devrait être adapté en conséquence.

60. L'Assemblée n'a pas de règle qui fasse obligation aux membres d'assister aux séances plénières ou de voter. Il n'est donc pas possible d'affirmer que les membres qui signent la liste doivent voter également. Il y a donc une certaine absence de responsabilité des membres vis-à-vis de leur présence/absence ou de leur vote/omission de voter lors des débats devant l'Assemblée. En raison de cette situation, il serait plus approprié de trouver les moyens pour motiver les membres à voter. En présentant ses propositions de réforme du Parlement européen (voir paragraphe 30 ci-dessus), notamment pour ce qui est de l'absentéisme, le Président du Parlement européen a déclaré qu'il n'était pas favorable à des solutions radicales et qu'il préférerait la solution consistant à rendre les débats plus intéressants et à motiver les députés.

61. Il a été suggéré également que les groupes politiques et les délégations nationales devraient encourager plus activement leurs membres à voter. Un membre de la commission a observé que les délégations nationales devraient prendre des mesures dans le cas de représentants qui sont des membres de l'Assemblée « sur le papier » seulement. La commission propose que le Secrétaire Général de l'Assemblée soit invité à surveiller attentivement la participation des membres de toutes les délégations nationales aux sessions plénières. Le Bureau et la commission du Règlement et des immunités devraient être régulièrement tenu informés des résultats. Si, durant l'année qui suit l'adoption de la résolution contenue dans le présent rapport le niveau moyen de participation des délégations nationales aux séances de l'Assemblée tombe au-dessous de 50% de l'effectif, le Président de l'Assemblée devrait examiner les conséquences avec le Président et les groupes politiques des parlements concernés². Une autre possibilité pourrait être que le Président de l'Assemblée propose au Bureau de charger la commission compétente de faire rapport sur une éventuelle redistribution des sièges au sein de l'Assemblée parlementaire. Cependant, à la lumière des commentaires reçus de certaines délégations nationales, et en raison des problèmes d'ordre pratique pour mettre en œuvre une telle proposition (voir les paragraphes 76 à 78 ci-dessous), le rapporteur renonce à l'inclure dans le projet de résolution.

62. Dans les parlements nationaux, l'absence et la non-participation des députés aux réunions et aux séances peuvent soulever des problèmes de discipline de parti et avoir des conséquences politiques. Dans plusieurs parlements, le règlement prévoit la publication des absences et, le cas échéant, impose aux intéressés de présenter une excuse valable. Selon les informations communiquées par des membres de la Commission, dans certains pays, les données relatives aux absences peuvent être communiquées aux médias.

f. Absentéisme en commission et organisation des réunions des commissions

63. Au sujet de la participation aux réunions de commissions de l'Assemblée parlementaire, il a existé pendant longtemps une règle en vertu de laquelle « si un siège reste vacant au sein d'une commission pendant plus de trois séances consécutives, le Président de cette commission en informe le Bureau de l'Assemblée ». L'idée qui a inspiré cette disposition était de permettre aux présidents de commission de demander au Bureau de remplacer un membre défaillant afin de limiter l'absentéisme. Toutefois, cette mesure a été jugée trop radicale ; il a donc été laissé à l'appréciation du Bureau, qui coordonne les travaux de toutes les commissions, de prendre toute mesure qu'il jugerait utile, à la demande du président de commission. Dans les années 90, cette règle n'a quasiment jamais été appliquée. Elle a donc été supprimée en 1999, lors de la révision générale du Règlement.

² Lors de sa réunion du 30 mai 2007, la commission du Règlement et des immunités s'est accordée à préciser que le délai de référence d'une année pouvait être prolongé par le Bureau pour une durée maximale de deux ans à la requête de la délégation nationale concernée, dans le cas où des élections législatives ont eu lieu.

64. Cependant, le principe qui est à la base de cette disposition est toujours valable et la commission propose d'insérer dans le Règlement les deux dispositions suivantes :

- si, à la fin de la partie de session de juin d'une année parlementaire, une délégation nationale n'a pas présenté de candidatures au(x) siège(s) d'une commission (à l'exception de la commission de suivi dont la composition est particulière), le Président de l'Assemblée le signale au Président de la délégation nationale concernée ;
- si, durant une année parlementaire, le niveau de participation moyen d'une délégation nationale aux réunions de commission est inférieur à 33%, le Président de l'Assemblée le signale au Président du parlement national concerné et au Bureau de l'Assemblée.

65. Le Secrétaire Général de l'Assemblée pourrait aussi être invité à informer régulièrement le Bureau et la commission du Règlement et des immunités de l'évolution de la participation aux réunions des commissions. Si aucune amélioration n'était constatée dans l'année qui suit l'adoption du projet de résolution proposé, l'Assemblée pourrait réviser la structure de ses commissions, éventuellement en fusionnant certaines d'entre elles (voir ci-dessous le paragraphe 90).

66. Il est généralement admis qu'il est difficile aux membres de faire face au grand nombre de réunions de commissions et sous-commissions. C'est pourquoi l'idée de rationaliser le calendrier des réunions est appuyée par beaucoup de membres. Plusieurs réponses au questionnaire de la Commission soulignent le problème des conflits entre les réunions de commission pendant les parties de session de l'Assemblée à Strasbourg. Les principales commissions de l'Assemblée (et leurs sous-commissions) doivent se réunir presque tous les jours de session. Cependant, le nombre de possibilités de réunion pour les dix commissions de l'Assemblée est limité et, en outre, de nombreux représentants à l'Assemblée sont membres de plusieurs commissions.

67. En dehors des parties de session de l'Assemblée, il arrive que, en raison de leurs différents travaux et programmes de réunion et de la disponibilité de leurs principaux participants, les commissions de l'Assemblée se réunissent la même semaine mais en des lieux différents. Cela complique la tâche des parlementaires qui participent à plus d'une commission et la situation des membres de parlements qui connaissent des restrictions budgétaires.

68. Ces questions ont été examinées par le président de l'Assemblée et les présidents des groupes politiques ainsi que par le Bureau de l'Assemblée. Il est principalement proposé d'augmenter le regroupement des réunions des commissions organisées hors de Strasbourg sur certaines semaines de l'année, en tenant compte des sessions plénières et des réunions de la Commission permanente. Certains membres considèrent que toutes les commissions n'ont pas besoin de se réunir à Paris pour une journée entière. Si on allait dans ce sens, cela permettrait à deux commissions de se réunir l'une après l'autre dans la même journée. Le rapporteur propose que les efforts en cours pour grouper les réunions des commissions qui se tiennent à Paris soient intensifiés. Il se félicite également des efforts réalisés en mars 2007 pour tenir plusieurs réunions importantes de commissions à Strasbourg.

g. Groupement des votes à l'Assemblée

69. Si, lors des prochaines parties de session, la faible participation aux votes se poursuit en dépit des appels aux délégations nationales et aux groupes politiques pour améliorer la situation, on pourrait envisager de tester la proposition visant à regrouper les votes lors d'une séance unique pendant une partie de session. La méthode d'une seule « heure de vote » est une pratique de longue date au Parlement européen et certains avaient déjà proposé par le passé de l'appliquer à l'Assemblée (voir par exemple la proposition de résolution, Doc. 5140). Cela a donné lieu à l'élaboration d'un document de travail pour le Bureau, dont il est utile de rappeler les principaux points :

- en vertu de la procédure actuelle, chaque débat forme un tout, avec pour résultat que toutes les personnes impliquées (membres de l'Assemblée, ainsi que le public, la presse, etc.) sont « mobilisées » du début à la fin avant qu'un autre sujet ne soit débattu ;

- l'avantage de « l'heure de vote » est que cela permettrait en principe aux membres de l'Assemblée d'être présents en nombre suffisant pendant une période limitée déterminée à l'avance ;
- reste à voir si le système de résumer les débats de l'Assemblée parlementaire et d'examen des amendements doit être revu ;
- comme le moment de vote ne pourrait probablement pas être choisi le dernier jour d'une partie de session, des mesures spéciales devront peut-être être prévues pour les débats ayant lieu à la fin d'une partie de session ;
- en vertu du système de suppléance de l'Assemblée, un parlementaire pourra occasionnellement laisser sa place à un suppléant pour un débat sur un sujet d'intérêt particulier pour ce dernier ; si le vote sur presque tous les points inscrits à l'ordre du jour de l'Assemblée avait lieu lors d'une seule et même séance d'une partie de session, cela risquerait de compliquer le système de suppléance ;
- les membres qui ont participé à un débat ne seront donc pas nécessairement ceux qui voteront ;
- regrouper les votes et les séparer des débats correspondants risquerait d'affecter la couverture médiatique par l'Assemblée.

Evidemment il n'y aurait pas de garantie qu'un nombre élevé de membres soient présents lors d'un vote regroupé et ceci ne mettrait par ailleurs pas fin à la participation limitée lors de débats de l'Assemblée.

70. Le point de vue personnel du rapporteur est plutôt critique, car il estime que, si l'on sépare le vote du débat, l'impact de ce dernier et la volonté de s'exprimer et d'écouter les arguments des autres diminueront. Il y aura un plus grand nombre de personnes qui voteront sans avoir suivi les débats, ce qui ne va pas dans l'intérêt d'une décision éclairée. Lors de la réunion de la commission du 7 septembre 2006, les avis des membres étaient partagés.

71. Dans l'intervalle, la délégation portugaise a proposé que des votes groupés soient organisés deux fois par jour, à la fin des séances. La commission du Règlement et des immunités a examiné cette proposition le 6 décembre 2006 et conclu qu'elle ne permettrait sans doute pas d'améliorer sensiblement la situation. Lors des séances du matin de l'Assemblée, il n'y a le plus souvent qu'un seul débat et un seul vote. Si un vote groupé était organisé tout à la fin de la séance de l'après-midi, il y a un risque que la participation soit faible.

h. Rendre les débats devant l'Assemblée plus vivants et plus attrayants

72. On a suggéré de rendre les débats devant l'Assemblée plus vivants à la fois du point de vue des parlementaires et de celui du public. Afin d'avoir des échanges de vues plus animés, on pourrait envisager d'autoriser les interruptions ponctuelles d'un orateur et/ou la possibilité que le rapporteur réponde immédiatement et de manière succincte à une intervention individuelle. Ceci est en principe déjà possible selon les articles 35.3 et 5 du Règlement mais aucun usage n'en est fait. Il a également été suggéré que les rapporteurs aient la possibilité de répondre immédiatement après le premier cycle d'orateurs au nom des groupes politiques. Ceci serait également admissible selon l'article 35.5 du Règlement et devrait être mis à l'essai.

73. Evidemment, l'ordre du jour /l'ordre des travaux d'une partie de session est important pour la décision d'un membre d'y participer. Il conviendrait de trouver les moyens pour que l'Assemblée puisse débattre de davantage de rapports sur des sujets d'actualité politique ou prêtant à controverse. Dans sa Résolution 1547 (2007) sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe, l'Assemblée a décidé de se donner pour mandat, dans ses travaux futurs, d'accorder une plus grande priorité aux droits de l'homme, à l'Etat de droit et à la démocratie. L'Assemblée devrait aussi discuter de plus de sujets qui impliquent ses responsabilités concrètes. La pertinence de cet aspect a été prouvée par la bonne participation lors du vote concernant les pouvoirs de la délégation d'Azerbaïdjan le 25 janvier 2006.

74. Une autre proposition « classique » est de rendre les relations de l'Assemblée avec le Comité des Ministres plus vivantes (par exemple en autorisant des questions spontanées au Président du Comité des Ministres). L'Assemblée souffre dans une certaine mesure du fait qu'il n'y a pas – contrairement aux parlements nationaux – de contact permanent entre ses membres et les

gouvernements. Ce sujet sera examiné dans le cadre de la révision à moyen terme du Règlement de l'Assemblée (rapport Jurgens).

iii. Mesures à caractère général susceptibles d'influencer la participation des membres

75. Afin d'exercer une influence sur la participation des membres, il existe des moyens plus radicaux pour changer l'organisation de l'Assemblée et de ses commissions, tels que la modification de la taille des délégations nationales à l'Assemblée, la modification du système de suppléants à l'Assemblée, le changement des conditions pour demander la vérification du quorum le réexamen du nombre de commissions et sous-commissions, la réduction du nombre de rapports soumis en plénière, etc. Toutefois, de tels changements pourraient aussi avoir un impact direct ou indirect sur la nature même de l'Assemblée. A l'heure actuelle, les principales caractéristiques de l'Assemblée sont :

- à l'exception du Parlement européen, c'est l'institution parlementaire internationale en Europe qui se réunit le plus régulièrement et qui a les structures les plus complètes ;
- son caractère politique marqué ;
- l'importance et l'impact des travaux de l'Assemblée sur le profil du Conseil de l'Europe dans son ensemble.

a. Modification de la taille des délégations nationales

76. Trois réponses au questionnaire soulèvent le problème de la taille des délégations nationales. Il est à noter que ni le Statut, ni le Règlement de l'Assemblée ou ses textes complémentaires ne fixent de critères à cet égard. Le but des pères fondateurs du Conseil de l'Europe était de limiter le nombre des membres de l'Assemblée pour les dix Etats fondateurs à un nombre raisonnablement inférieur à cent. Cet objectif a pu être atteint et, lorsque le Statut a été signé, l'Assemblée ne comptait que 87 membres. Les critères d'attribution des sièges aux Etats membres ont été élaborés, sur la base du compromis que contient le Statut, lors de l'examen de demandes d'adhésion, critères qui s'inscrivent dans une pratique de longue date. Ces critères se fondent essentiellement sur les statistiques de la population. En outre, la Recommandation 1247 (1994) de l'Assemblée dispose que la taille minimum d'une délégation est de deux sièges et sa taille maximum de dix-huit sièges. Pour une Assemblée représentant environ 800 millions d'Européens, 318 représentants (et 318 suppléants) semblent être un nombre raisonnable. Il est rappelé que la taille des délégations nationales a été modifiée pour la dernière fois en 1977/78 (voir la Recommandation 824 (1977) et la Résolution (78) 1 du Comité des Ministres).

77. Lorsqu'un Etat adhère au Conseil de l'Europe, l'Assemblée, suivant en cela sa pratique constante, soumet au Comité des Ministres une proposition quant au nombre de sièges à attribuer en son sein au nouvel Etat membre et approuve en même temps (de manière implicite) le principe d'une modification correspondante de l'article 26 du Statut. L'article 26 est la seule disposition qui mentionne le nombre de sièges de l'Assemblée, lequel ne peut être modifié que par approbation de l'Assemblée et du Comité des Ministres.

78. A la réunion de la Commission du 1^{er} juin 2006, on a souligné, à juste titre, une toute modification du nombre des sièges à l'Assemblée soulevait une question très sensible. Dans l'intervalle le rapporteur a reçu une réponse de la délégation parlementaire belge qui prend position sur plusieurs des principaux sujets abordés dans le présent rapport. S'agissant du nombre des sièges à l'Assemblée, la délégation belge et la délégation italienne se sont prononcées contre toute réduction de leur taille.

b. Suppléants

79. En ce qui concerne la réorganisation des travaux de l'Assemblée, il est parfois proposé de supprimer le système des suppléants, qui a notamment pour inconvénient de compliquer certaines opérations de procédure au sein de l'Assemblée (par exemple, les votes). Lors de la réunion de la Commission du règlement et des immunités qui s'est tenue le 1^{er} juin 2006, les conséquences de cette suppression, qui reviendrait à priver de représentation à l'Assemblée des partis politiques ou des groupes politiques des parlements nationaux, ont été évoquées. Les petits groupes politiques représentés au sein des délégations nationales à l'Assemblée ont en général davantage de suppléants que de membres à part entière. De plus, lorsque des minorités nationales détiennent des

sièges au parlement d'un Etat membre, l'existence du système de suppléants peut faciliter leur représentation au sein de la délégation nationale correspondante. Avec la suppression des suppléants, il serait parfois impossible à une délégation nationale de refléter la composition de son parlement national au-delà du seul équilibre des principales forces politiques qui y sont représentées (voir dans ce contexte l'article 6.2 du Règlement de l'Assemblée). Cet aspect a également été souligné dans la réponse susmentionnée de la délégation belge au questionnaire de la commission qui s'est exprimée contre l'abolition du système des suppléants. La délégation italienne partage cette position.

80. Plusieurs parlements nationaux/délégations nationales ne font de facto pas de différence entre les membres titulaires et les suppléants pour ce qui concerne la participation aux parties de session. Dans certains cas ceci est explicitement mentionné dans les règlements pertinents (par exemple en Belgique).

81. Il convient de noter que des suppléants de l'Assemblée peuvent devenir vice-présidents de l'Assemblée, ainsi que présidents et vice-présidents de commission ou de groupe politique. Cela s'est souvent produit dans le passé (voir les exemples fournis dans le Doc. AS/Bur (1996) 90). D'autre part, un nombre non négligeable de suppléants exercent les fonctions de rapporteur.

82. Enfin, il faut rappeler que l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe mentionne les suppléants ; la suppression complète de cette fonction exigerait donc l'approbation du Comité des Ministres et de l'Assemblée.

83. La discussion lors des réunions de la commission tenues les 1^{er} juin et 7 septembre 2006 a montré que les avis des membres sont partagés.

84. Certains membres ont souligné la situation frustrante des suppléants. Un problème qui a été mentionné dans ce contexte est la notification des suppléants qui est possible à présent seulement pour une séance. Une meilleure solution serait peut-être de permettre la suppléance pour des débats.

c. Conditions pour la vérification du quorum en Assemblée

85. Avant 2001, le quorum en Assemblée a été fixé à la moitié plus un du nombre des représentants qui composent l'Assemblée. Le nombre des représentants de l'Assemblée correspondait au nombre des sièges attribués à chacun des Etats membres par l'article 26 du Statut du Conseil de l'Europe, dûment pourvus selon les dispositions de l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe et des articles 6 à 9 du Règlement de l'Assemblée. Dix membres présents dans la salle des séances pouvaient appeler le Président à constater le nombre des présents.

86. En octobre 2000 à la suite d'une demande du Bureau, et à la lumière des difficultés rencontrées par l'Assemblée pour mettre en œuvre la procédure prévue pour la constatation du quorum, un rapport a été préparé qui traitait entre autres du quorum en Assemblée (Doc. 8870). Ce rapport et la Résolution 1234 (2000) forment la base des dispositions en vigueur concernant le quorum. Selon l'article 41.3 du Règlement le quorum est fixé au tiers du nombre des représentants composant l'Assemblée qui sont autorisés à voter. Un sixième des représentants composant l'Assemblée qui sont autorisés à voter, appartenant à cinq délégations nationales au moins, peuvent appeler le Président à vérifier si le quorum est atteint. Les raisons pour l'introduction de ces dispositions ont été données dans le rapport susmentionné (Doc. 8870) :

- une analyse des scrutins au moyen du vote électronique a montré que, dans la grande majorité des cas, moins de la moitié des Représentants composant l'Assemblée ont voté ;
- face à ce constat deux attitudes sont possibles: soit l'on décide de maintenir le quorum au niveau existant, afin d'encourager les membres à être plus présents, soit l'on décide de réduire le quorum ;
- l'Assemblée a décidé de réduire le quorum à un tiers des Représentants de l'Assemblée autorisés à voter et de fixer le nombre des Représentants requis pour demander la vérification du quorum à un sixième des membres de l'Assemblée autorisés à voter.

87. La commission n'est pas favorable à l'instauration de quorums plus stricts, car cela permettrait à ceux qui ne veulent pas que l'Assemblée prenne une décision (en procédant à un vote) d'empêcher les parlementaires participant aux débats de voter sur un projet de texte.

d. Nombre et taille des commissions de l'Assemblée

88. Le nombre et la taille des commissions de l'Assemblée ont été revus et modifiés par la Résolution 1220 (2000) sur la réforme des méthodes de travail de l'Assemblée et de la structure de ses commissions. Il est rappelé que l'un des principes ayant guidé la réforme était que tout membre de l'Assemblée (actuellement, selon le Statut, 636) devrait pouvoir en principe être membre à part entière d'au moins une commission. C'est aussi la raison pour laquelle les délégations qui comptent 36 membres disposent de quatre sièges dans les commissions les plus importantes. Il est indéniablement très difficile, pour les délégations nationales les moins nombreuses, d'être représentées activement dans les dix commissions générales. Il peut arriver qu'elles n'aient nommé aucun membre dans certaines commissions. Depuis 2000, le nombre des sièges de la Commission de suivi (Résolution 1356 (2003)) et de la Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes (Résolution 1445 (2005)) a été augmenté, afin de l'aligner sur celui des autres grandes commissions. En réponse au questionnaire de la commission du Règlement et des immunités, la délégation belge a indiqué qu'en général ses membres ne voudraient pas voir une réduction du nombre des commissions. La délégation italienne partage cette position. Plusieurs membres de l'Assemblée indiquent aimer davantage le travail au sein des commissions que les débats en séance plénière. Ils insistent aussi sur l'importance des travaux préparatoires des commissions pour la qualité des débats en séance plénière.

89. De toutes les commissions générales, la Commission du règlement et des immunités est celle où les problèmes de participation sont les plus sérieux. Certaines délégations n'y nomment aucun membre, d'autres ne sont jamais représentées lors de ses réunions. Ces dernières années, la commission a développé ses fonctions consultatives auprès du Bureau et accru sa spécialisation sur des sujets tels que les immunités des membres et les questions institutionnelles. Eu égard à cette évolution, trois changements sont proposés :

- réduire à 27 le nombre des membres de la commission ;
- 25 de ces membres devraient être proposés par les groupes politiques d'après la méthode d'Hondt, comme c'est le cas pour la Commission de suivi ; 2 membres supplémentaires seraient nommés par le Bureau parmi les représentants et suppléants de l'Assemblée n'appartenant à aucun groupe politique ;
- les affaires institutionnelles devraient être mentionnées expressément dans le titre de la commission.

90. Le rapporteur considère que le Bureau de l'Assemblée devrait surveiller attentivement l'évolution de la participation aux réunions des commissions jusqu'à la partie de session d'octobre 2008. Ainsi qu'il est déjà indiqué plus haut (voir paragraphe 65), si aucune amélioration n'intervient d'ici là, l'Assemblée devrait demander à la Commission compétente de réviser la structure des commissions, y compris au moyen de fusions.

e. Sous-commissions

91. A partir de 1990, l'Assemblée a introduit le principe selon lequel les commissions de l'Assemblée ne devaient pas, sauf sur autorisation du Bureau, mettre en place plus de trois sous-commissions (Article 48.3).

92. Pour la session de 2006, huit commissions générales de l'Assemblée ont constitué 25 sous-commissions. 24 ont été constituées pour la session 2007. La commission de suivi et la commission du Règlement et des immunités n'en ont pas créé. A titre de comparaison, rappelons qu'en 1976 vingt-huit sous-commissions ont existé. Les réunions des sous-commissions sont utiles à plusieurs égards. Elles permettent à un nombre limité de membres de développer et d'approfondir le travail sur des sujets spécifiques, de se spécialiser et de prendre en charge des fonctions. En particulier dans le passé des rapports sur des sujets difficiles ont été préparés en sous-commission. Une des sous-

commissions constituée par une commission générale peut tenir une réunion ailleurs qu'à Strasbourg ou Paris une fois par an. Les sous-commissions sont aussi un moyen efficace pour assurer la coopération entre une commission et une conférence organisée par d'autres instances du Conseil de l'Europe ou d'autres organisations internationales. Enfin, des sous-commissions peuvent réduire les frais d'interprétation pour les réunions organisées séparément de celles des commissions générales ailleurs qu'à Strasbourg ou Paris, car alors l'interprétation doit être assurée dans deux langues seulement.

93. Si on passe en revue les sessions de 2004, 2005 et 2006, il en ressort que la majorité des sous-commissions, à savoir 20, tient moins de quatre réunions par an. Certaines d'entre elles se sont réunies une ou deux fois lors d'une partie de session. Les sous-commissions de quatre commissions préparent des documents autres que des programmes de réunions, etc. En 2006, il y a eu 21 réunions de sous-commissions organisées séparément de celles des commissions, dont 16 se sont déroulées ailleurs qu'à Strasbourg ou Paris. Au cours de la même année, les commissions générales ont organisé 19 réunions ailleurs qu'à Strasbourg ou Paris.

94. Selon la réponse de la délégation belge au questionnaire de la commission du Règlement et des immunités, certains de ses membres sont en faveur d'une telle réduction. Ils avancent que le nombre important des sous-commissions ne permet pas toujours une planification efficace des réunions. Les membres belges mentionnent aussi que récemment une sous-commission et une sous-commission ad hoc de la même commission se sont réunies le même jour, l'une à Moscou et l'autre à New York. Ils considèrent que moins de sous-commissions devraient être constituées et que la préférence devrait être donnée à la création de sous-commissions ad hoc, le cas échéant.

95. Le 15 décembre 2006, le Bureau de l'Assemblée a proposé de réduire le nombre des sous-commissions. Le rapporteur considère qu'une telle réduction n'aurait pas un effet significatif sur la participation. La plupart des sous-commissions ne se réunissent que lorsque cela est strictement nécessaire et remplacent parfois les réunions de la commission. Il est vrai cependant que le calendrier des réunions des sous-commissions peut toujours être amélioré.

f. Nombre et durée des parties de session

96. En 1992 a été introduite la quatrième partie de session. Toutefois, cela était déjà arrivé occasionnellement avant 1992 d'organiser une quatrième (et courte) partie de session (par exemple en 1989/90 ; 1988/1989 ; 1964/1965). Selon l'Article 32 du Statut du Conseil de l'Europe, la durée des sessions ordinaires n'excédera pas un mois, à moins que l'Assemblée et le Comité des Ministres, d'un commun accord, n'en décident autrement. Depuis janvier 2007, les parties de session de l'Assemblée commencent les lundis à 11h30. En général, celles-ci se terminent les vendredis entre 12 et 13 heures.

97. A sa réunion du 7 septembre 2006, la commission a discuté les avantages et inconvénients des séances tenues par l'Assemblée les vendredis matins. Un membre a estimé que si des rapports fondamentaux étaient présentés le vendredi matin, cela améliorerait probablement la présence des membres. Le rapporteur considère que la décision prise ces dernières années d'assurer une plus grande rotation entre les différentes commissions pour la présentation de leurs rapports les vendredi matin est un pas dans la bonne direction, ce que confirme aussi le fait qu'il est devenu plus fréquent que plus de cinquante membres participent aux votes du vendredi matin. Toutefois, la participation aux votes finaux le vendredi 6 janvier 2007 (moins de 39 membres) et le vendredi 20 avril 2007 (moins de 34 membres) n'était pas trop bonne. Supprimer la séance du vendredi matin aurait aussi pour conséquence de pousser à un raccourcissement de la séance du jeudi après-midi.

g. Activités de l'Assemblée, notamment le nombre de rapports soumis en plénière

98. On considère souvent l'intérêt du programme de travail de l'Assemblée et le caractère animé des débats comme d'importants moyens d'accroître la participation des membres. Il a parfois été avancé que l'Assemblée devrait se concentrer davantage sur les activités essentielles du Conseil de l'Europe et il y actuellement un consensus sur la rationalisation des programmes de travail des commissions.

99. Par le passé, l'Assemblée a tenté, à plusieurs occasions, d'établir un ordre de priorité pour le choix des sujets à traiter, d'harmoniser les activités des commissions, voire d'en abandonner certaines.

100. En octobre 2005, le Président de l'Assemblée a demandé aux présidents des commissions de l'Assemblée de l'informer de leurs objectifs prioritaires respectifs pour 2006. Un document a été rédigé au vu des contributions reçues par le Bureau et, le 10 avril 2006, le Bureau a approuvé les objectifs prioritaires de l'Assemblée pour l'année en cours (AS/Bur(2006)42). Le 6 octobre 2006, le Bureau approuvait ses priorités pour 2007 (voir paragraphe 73 *in fine*). A cet égard, le Bureau décidait de fixer un thème principal pour chacune des quatre parties de session qui auront lieu en 2007. Ces nouvelles initiatives visant à planifier plus longtemps à l'avance les principales activités de l'Assemblée ont d'ores et déjà abouti à rendre les débats en plénière plus animés.

101. Plus de 80 % des rapports de commission sont établis à la suite de propositions de résolution et de recommandation. En renvoyant ou non ces propositions aux commissions, le Bureau et l'Assemblée disposent donc d'un important instrument pour guider et canaliser les activités des commissions. Les autres rapports de commission reposent pour l'essentiel sur des demandes d'avis émanant du Comité des Ministres, sur des instructions données aux commissions et figurant dans les résolutions adoptées par l'Assemblée, de même que sur des demandes de débat d'actualité et de débat d'urgence. Il est permis de se demander s'il ne serait pas possible au Bureau, sous réserve de ratification par l'Assemblée, de proposer (dans certaines conditions) que les commissions débattent de sujets de grande importance et fassent rapport sur ces derniers et d'indiquer une date limite pour la finalisation du rapport.

102. Le 15 décembre 2006, le Bureau de l'Assemblée est convenu de réduire le nombre des propositions transmises aux commissions pour rapport. Le Bureau a aussi encouragé les commissions à présenter des rapports d'information à l'Assemblée (article 49.6 du Règlement). Une autre proposition est de s'accorder sur un nombre maximal de rapports par an pouvant faire l'objet d'un débat devant l'Assemblée et, sur cette base, de fixer des quotas pour les commissions.

103. Tout en soulignant qu'il est fréquent que les rapports d'information ne soient pas une solution appropriée pour les travaux de l'Assemblée, le rapporteur considère que leur préparation doit être encouragée. Un grand nombre de ces rapports pourraient être soumis pour examen final au niveau des commissions. D'autres pourraient être présentés lors des sessions plénières ou à la Commission permanente. La fixation d'un nombre maximal de rapports par an pour discussion par l'Assemblée et de quotas pour les rapports des commissions devrait se traduire par davantage de temps pour les débats de l'Assemblée. Toutefois de tels plafonds et quotas devraient pouvoir être appliqués avec souplesse en cas de demandes supplémentaires justifiées par les commissions.

IV. EFFORTS DE RÉFORME D'AUTRES INSTITUTIONS PARLEMENTAIRES INTERNATIONALES

104. Le Président de l'Union interparlementaire a créé un groupe de travail en vue d'une réforme ; celui-ci a finalisé ses propositions en juillet 2006. Celles-ci comprennent des recommandations sur le fonctionnement de l'UIP et de ses commissions et plus particulièrement :

- l'invitation à davantage de Présidents de parlements à la première session annuelle et la tenue d'un débat de haut niveau sur la promotion de la démocratie ;
- l'organisation d'auditions avec les Secrétaires Généraux des Organisations multilatérales ;
- la discussion d'une question politique majeure lors de la deuxième session/réunion annuelle ;
- le renforcement du rôle du Président de l'UIP ;
- la meilleure implication des membres dans la prise des décisions relatives au programme et aux activités de l'UIP ;
- la préparation par les délégations nationales à l'UIP d'un rapport à leur parlement au plus tard six semaines après une session de l'UIP ;
- la discussion par les commissions de l'UIP de questions plus spécifiques et la présentation par celles-ci d'un document final plus succinct ;
- la prolongation des délais pour les amendements.

105. En outre, il a été proposé que l'UIP devrait intensifier ses contacts avec l'Association des Secrétaires Généraux des parlements, entre autres pour l'organisation conjointe de réunions et de séminaires sur des questions liées à la démocratie et au fonctionnement des parlements.

106. De son côté, l'Assemblée de l'OTAN procède à un examen de l'efficacité globale de son fonctionnement. Par ailleurs, des institutions interparlementaires régionales ont récemment adapté leurs méthodes de travail ou sont en train de le faire (Assemblée Baltique, Conseil Nordique,...).

107. Le 9 mars 2006, le Président du Parlement européen, Josep Borrell (voir aussi paragraphe 30 ci-dessus) a soumis à la Conférence des Présidents du Parlement européen un document de quatre pages présentant des propositions de réformes internes visant entre autres à rendre les travaux du Parlement plus vivants et à améliorer la participation aux sessions. Le 28 septembre 2006, les Présidents des groupes politiques du Parlement européen ont approuvé le « paquet de réformes » parrainé par Josep Borrell visant à rendre le Parlement européen plus efficace et plus visible. Un autre objectif de la réforme est de mettre le Parlement à jour avec son rôle politique, son influence grandissante et sa capacité de prendre des décisions. Le paquet inclut en particulier les changements suivants au Parlement européen :

- des mini-sessions plénières supplémentaires de deux heures à Bruxelles chaque mois afin de débattre de sujets d'actualité de l'Union européenne ;
- un débat pour fixer l'agenda chaque année afin de permettre aux membres du Parlement européen d'influer sur les priorités politiques pour la nouvelle année ;
- continuer d'inviter les chefs de gouvernement à s'engager aux côtés de la plénière pour l'avenir de l'Europe ;
- des débats « vedettes » sur des sujets importants lors de chaque session plénière ;
- renforcer le rôle du Parlement européen au-delà des frontières de l'Union européenne ;
- un train de mesures visant à accentuer le travail législatif des commissions (meilleure planification stratégique, davantage de rapports à l'initiative des commissions...).

108. Le 15 février 2007, la Conférence des Présidents du Parlement européen a décidé de constituer un groupe de travail sur la réforme du Parlement européen, chargé entre autres d'examiner les questions suivantes :

- commissions parlementaires: mode de travail, structure et mandat, composition (y compris la transformation de la sous-commission des droits de l'homme en une commission plénière)
- séance plénière : organisation plus vivante et intéressante des débats en séance plénière, traitement et examen plus efficaces des amendements en séance, débat annuel sur les priorités du Parlement européen, accroître la présence des membres
- calendrier, rythme de travail
- relations interinstitutionnelles.

Un rapport intérimaire sera disponible en septembre 2007 et le rapport final avant juin 2008.

109. Lors de sa session à Bruxelles (3-7 juillet 2006), l'Assemblée de l'OSCE a adopté une résolution visant à renforcer le rôle et à accroître l'efficacité de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE (procédure de prise de décision plus flexible, coopération plus étroite avec les organes exécutifs de l'OSCE et avec les délégations parlementaires nationales, etc.).

V. REMARQUES FINALES

110. Le projet de résolution présenté a été adopté à l'unanimité par la commission du Règlement et des immunités. La combinaison proposée de nouvelles dispositions au Règlement et d'un train d'autres mesures devrait permettre aux membres de jouer plus aisément un rôle actif au sein de l'Assemblée et ses commissions. Leur mise en œuvre nécessitera le soutien des divers organes de l'Assemblée et de ses membres.

Commission chargée du rapport : Commission du Règlement et des Immunités

Renvoi en Commission: Doc. 10634, renvoi n° 3192 du 17 mars 2006

Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 30 mai 2007

Membres de la Commission: M. Andreas **Gross** (Président), M. Andrea Manzella (1^{er} Vice-Président), Mme Maria Postoico (2^{ième} Vice-Présidente), M. Erol Aslan Cebeci (3^{ième} Vice-Président), M. Miloljub Albijanić, Mme Edita Angyalová, M. Birgir Ármannsson, M. Lars Barfoed, Mme Anne Brasseur, M. Jonas **Čekuolis**, Mme Helen d'Amato, M. Miljenko Dorić, M. Vangjel Dule, M. Herbert Frankenhauser, M. John Greenway, Mme Arlette Grosskost, M. Attila Gruber, M. Gerd **Höfer**, M. Serhiy **Holovaty**, M. Ali Huseynov, M. Luchezar **Ivanov**, M. Morgan Johansson, M. Armand Jung, M. Erik **Jurgens**, Mme Mojca Kucler-Dolinar, Mme Irine Kurdadzé, M. Jan Filip **Libicki**, M. Alan **Meale**, M. Miloš **Melčák**, Mme Ana Caterina Mendonça, M. Peter Mitterer, M. Nikolaos Nikolopoulos, Mme Kristiina Ojula, M. Alexey Ostrovsky, Mme Eli Sollied Øveraas, M. Julio **Padilla**, M. Christos Pourgourides, M. Armen Rustamyan, M. Yuri **Sharandin**, Mme Tuulilli Ukkola, M. Vasile **Ungureanu**, M. Giuseppe Valentino, M. Karim Van Overmeire, M. G. V. Wright, M. Blagoj **Zasov**

N.B.: Les noms des membres présents à la réunion figurent en **gras**.

Secrétariat de la Commission : M. Heinrich, Mme Clamer



Doc. 11295 Addendum
20 novembre 2007

Améliorer la participation des membres aux sessions plénières de l'Assemblée et aux réunions des commissions

Addendum au rapport¹
Commission du Règlement et des Immunités
Rapporteur : M.Andreas GROSS, Suisse, Groupe socialiste

Le rapport « Améliorer la participation des membres aux sessions plénières de l'Assemblée et aux réunions des commissions » (Doc. 11295) a été adopté par la Commission du Règlement et des immunités le 30 mai 2007. Depuis lors, outre la nécessité de fournir aux membres de l'Assemblée des statistiques et des données chiffrées actualisées sur la participation aux parties de session tenues par la suite, certaines évolutions intéressantes sont intervenues dont il convient de faire état afin de mettre le rapport à jour.

I. PARTICIPATION ACTUELLE AUX SESSIONS PLÉNIÈRES DE L'ASSEMBLÉE – DONNEES STATISTIQUES (cf. paragraphes 18 - 26 du rapport)

1. Durant les parties de session de l'Assemblée tenues en juin et en octobre 2007, le nombre moyen de votants s'est élevé respectivement à 79 et à 56 membres (soit respectivement 25 % et 18 % du nombre total de représentants de l'Assemblée). Une moyenne de, respectivement, 156 et 158 membres ont signé le registre des présences lors d'une séance du matin ou de l'après-midi (soit respectivement 49 % et 50 %). Les taux de participation ont oscillé entre 24 membres (résolution relative à une convention européenne sur la promotion des politiques de santé publique dans la lutte contre la drogue) et 169 membres (résolution sur les détentions secrètes et les transferts illégaux de détenus impliquant des Etats membres du Conseil de l'Europe : second rapport). A l'instar des précédentes parties de session, les taux de participation ont atteint leurs plus bas niveaux les vendredis. On peut également relever que 190 membres ont pris part à l'élection des juges à la Cour européenne des Droits de l'Homme le 2 octobre 2007, élection qui s'est déroulée sur deux séances.

II. EFFORTS DE RÉFORME D'AUTRES INSTITUTIONS PARLEMENTAIRES INTERNATIONALES

2. Le 15 février 2007, la Conférence des Présidents du Parlement européen a créé un groupe de travail sur la réforme du Parlement européen (cf. paragraphes 107 et 108 du rapport). L'objectif poursuivi est de rendre les travaux du Parlement européen plus efficaces et plus attrayants pour le public. Le groupe de travail doit rendre trois rapports, portant sur les questions traitées en session plénière, le travail de la commission, les relations extérieures et l'organisation du Parlement européen après 2009. Le premier rapport, adopté le 25 octobre 2007, concernait les questions traitées en session plénière.

¹ approuvé à l'unanimité par la commission le 16 novembre 2007.

3. Les propositions adoptées, qui seront mises en œuvre début 2008, couvrent cinq domaines :
- L'établissement de l'ordre du jour et la structure des activités plénières (par exemple, la division des parties de sessions de Strasbourg en plusieurs tranches horaires clairement définies, dont quatre tranches horaires pour les débats prioritaires les mardis et mercredis, reposant sur un programme thématique de trois mois actualisé en permanence, une période de réflexion d'au moins un mois entre le vote d'un rapport législatif en commission (en première lecture) et le vote ultérieur en session plénière, la programmation, chaque fois que c'est possible, de débats sur des sujets importants immédiatement avant la séance de vote s'y rapportant) ;
 - La fixation des priorités et la forme à donner aux débats annuels spécifiques (débats sur deux documents essentiels de la Commission européenne : la Stratégie politique annuelle et le Programme législatif et de travail annuel) ;
 - L'organisation des débats (temps de parole supplémentaire pour les rapporteurs, une intervention des représentants des groupes politiques très tôt dans les débats et, le cas échéant, avant les votes importants, un temps de parole accru pour les interventions spontanées et les questions des membres) ;
 - L'organisation des votes et le traitement des amendements (vote à midi du mardi au jeudi lors des parties de session de Strasbourg) ;
 - La distribution des sièges dans l'hémicycle (membres invités à s'exprimer depuis les premiers rangs de l'hémicycle).
4. Lors de sa 16^e session annuelle, tenue à Kiev du 5 au 9 juillet 2007, l'Assemblée de l'OSCE a adopté une résolution sur son rôle et son statut au sein de l'Organisation (cf. paragraphe 109 du rapport). Cette résolution soumise aux ministres de l'OSCE portait notamment sur le statut et le rôle de l'Assemblée en tant que partie intégrante de l'Organisation, les droits et le traitement des personnes agissant au nom de l'Assemblée et la surveillance électorale en tant qu'entreprise commune à l'Assemblée et au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH).
5. Il convient en outre de noter que lors de la visite officielle rendue par le Secrétaire général de l'OSCE à la Chambre des députés luxembourgeoise le 19 septembre 2007, l'avenir de l'OSCE a été au centre des discussions.