PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

6 October 1989 **Doc. 6136**

REPORT

on the deadline for the tabling of amendments[1]

(Rapporteur : Sir Geoffrey FINSBERG)

I. Draft resolution

presented by the Committee on Rules of Procedure[2]

The Assembly,

1. Considering that under the current arrangements amendments to draft texts (opinions, recommendations, resolutions, orders) can be tabled so late that neither the Assembly committees concerned nor the political groups are in a position to examine them before the vote is taken;

2. Being anxious to ensure a better preparation of Assembly debates in committee and in the political groups, and to preserve the cohesion of the texts to be voted;

3. Decides:

a. to amend paragraph 3 of Rule 28 of the Tules of Procedure as follows:

"The texts shall be examined on the basis of the Committee's draft. Such examination shall not take place sooner than forty-eight hours after the distribution[1] of the draft, save where Rule 48 below on urgent procedure or Rule 30, paragraph 9 on the reference of amendments and sub-amendments to Committee is applied. The Bureau may grant exceptions to this deadline.

1. If the Assembly is not in session, the date of distribution shall be that of the postmark. During sessions, it shall be that of the distribution order signed by the Clerk of the Assembly."

1. Standing mandate of the committee.

2. *a.* Unanimously adopted by the committee on 22 September 1989.

Members of the committee: Sir *Geoffrey Finsberg (Chairman)*, MM. *Lopez Henares*, S. Gustafsson *(Vice-Chairmen)*, Mrs Albrink, MM. André *(Alternate: Pistre)*, Andreis, *Apenes*, Arnalds, Birraux *(Alternate: Lagorce)*, *Björklund*, Capanna, Cassar, de Decker *(Alternate:* Mrs *Staels-Dompas)*, Demir, Dimmer, Eich, Faulds *(Alternate:* Lord *Newall)*, *Flückiger*, *Frangos*, Hyland *(Alternate: Pattison)*, de Kwaadsteniet *(Alternate: Tummers)*, *Lord*, Lyssarides, José Marques, *Schieder*, von Schmude, Spitella, Mrs Timm, Mr *Worms*.

N.B. The names of those who took part in the vote are printed in italics.

b. See Resolution 933 (Standing Committee, 16 November 1989).

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

6 octobre 1989 **Doc. 6136**

RAPPORT

sur le délai pour le dépôt d'amendements[1]

(Rapporteur : Sir Geoffrey FINSBERG)

I. Projet de résolution

présenté par la commission du Règlement[2]

L'Assemblée,

1. Considérant que les dispositions actuelles permettent de déposer des amendements à un projet de texte (avis, recommandation, résolution, directive) si tardivement que ni les commissions de l'Assemblée concernées ni les groupes politiques ne sont en mesure de les examiner avant le vote;

2. Soucieuse d'assurer une meilleure préparation des débats de l'Assemblée en commission et au sein des groupes politiques, et de sauvegarder la cohérence des textes soumis au vote,

3. Décide:

a. d'amender comme suit le paragraphe 3 de l'article 28 du Règlement:

« L'examen des textes se fait à partir du projet établi par la commission. Cet examen des textes ne peut avoir lieu moins de quarante-huit heures après la distribution[1] du projet, sauf application de l'article 48 ci-dessous relatif à la procédure d'urgence, ou du paragraphe 9 de l'article 30 relatif aux renvois d'amendements et de sous-amendements en commission. Le Bureau peut accorder des dérogations à ce délai;

1. Lorsque l'Assemblée n'est pas en session, la date de la «distribution» est celle du cachet de la poste. Pendant les sessions, c'est celle de l'ordre de diffusion signé par le Greffier de l'Assemblée.»

1. Mandat permanent de la commission.

2. *a.* Adopté à l'unanimité par la commission le 22 septembre 1989.

Membres de la commission : Sir *Geoffrey Finsberg (Président)*, MM. *Lopez Henares*, S. Gustafsson *(Vice-Présidents)*, M^me^Albrink, MM. André *(Remplaçant: Pistre)*, Andreis, *Apenes*, Arnalds, Birraux *(Remplaçant: Lagorce)*, *Björklund*, Capanna, Cassar, de Decker *(Remplaçant:* M^me^ *Staels-Dompas)*, Demir, Dimmer, Eich, Faulds *(Remplaçant:* Lord *Newall)*, *Flückiger*, *Frangos*, Hyland *(Remplaçant: Pattison)*, de Kwaadsteniet *(Remplaçant: Tummers)*, *Lord* Lyssarides, J. Marques, *Schieder*, von Schmude, Spitella, M^e^ Timm, M. *Worms*.

N.B. Les noms des membres qui ont pris part au vote sont indiqués en italique.

b. Voir Résolution 933 (Commission Permanente, 16 novembre 1989).

b. that these new provisions shall come into force at the opening of the 42nd Ordinary Session of the Assembly (May 1990);

4. Consequently invites the Bureau of the Assembly to amend the provisions concerning the "timetabling of debates" (paragraph 6) so as to extend the deadline for tabling amendments to forty-eight hours before the opening of the debate, while retaining the flexibility needed for the opening sittings of a part-session and in the event of the order of business being changed during the session;

5. Instructs the Committee on Rules of Procedure to reconsider in two years' time the functioning of the new provisions.

II. Explanatory memorandum

by Sir Geoffrey FINSBERG

A. *The problem*

1. Under the current Rules of Procedure, an amendment to a draft Assembly text may be tabled so late that neither the Assembly committee(s) concerned nor the political groups are in a position to examine it before the vote is taken.

2. This is contrary to the endeavours made:

— to facilitate voting in the Assembly;

— to preserve the cohesion of the text to be voted;

— to reduce the risk of the Assembly adopting "surprise" amendments.

3. The consequences of this situation were twice illustrated during the second part of the 40th Ordinary Session of the Assembly in October 1988. On 8 October, during the debate on the European Campaign for the Countryside, difficulties were caused by the late tabling of a number of amendments. On 5 October 1988, in the debate on the activities of OECD in 1987, the Assembly was required to vote on three amendments. The Committee on Economic Affairs and Development, seized for report, had met on 4 October and agreed on Amendments Nos. 2 and 3 (Doc. 5942), but had not been able to pronounce on Amendment No. 1 which was not yet available. As the vote took place late on 5 October, when few members were present, the Assembly adopted all the amendments despite the vigorous opposition of the rapporteur of the Committee on Economic Affairs and Development to Amendment No. 1 which, in his view, was not compatible with the rest of the draft resolution.

b. que ces dispositions nouvelles entreront en vigueur à l'ouverture de la 42e Session ordinaire de l'Assemblée (mai 1990);

4. Invite en conséquence le Bureau de l'Assemblée à amender les règles relatives à l'«Organisation des débats» (paragraphe 6) de manière à étendre à quarante-huit heures avant l'ouverture du débat le délai pour le dépôt d'amendements, tout en sauvegardant la souplesse nécessaire pour les premières séances d'une partie de session et en cas d'une modification du calendrier en cours de session;

5. Charge la commission du Règlement de réexaminer dans deux ans le fonctionnement de ces dispositions.

II. Exposé des motifs

par Sir Geoffrey FINSBERG

A. *Le problème*

1. En vertu du Règlement actuel, un amendement à un projet de texte de l'Assemblée peut être déposé si tardivement que ni la ou les commissions de l'Assemblée concernée(s), ni les groupes politiques ne sont en mesure de l'examiner avant le vote.

2. Cet état de choses contrarie les efforts tendant:

— à faciliter les votes au sein de l'Assemblée;

— à sauvegarder la cohérence du texte sur lequel il s'agit de voter;

— à réduire le risque de voir l'Assemblée adopter des amendements «surprise».

3. Les conséquences de cette situation sont apparues à deux reprises lors de la deuxième partie de la 40e Session ordinaire de l'Assemblée en octobre 1988. Le 8 octobre, à l'occasion du débat sur la Campagne européenne pour le monde rural, il avait été difficile de résoudre les problèmes soulevés par le dépôt tardif de plusieurs amendements. Le 5 octobre 1988, lors du débat de l'Assemblée sur les activités de l'OCDE en 1987, l'Assemblée était appelée à voter sur trois amendements. La commission des questions économiques et du développement, chargée du rapport, s'était réunie le 4 octobre et s'était accordée sur les amendements nos 2 et 3 (Doc. 5942). Elle n'avait pu cependant prendre position sur le premier amendement, dont elle ne disposait pas encore. Comme le vote a eu lieu tard dans la journée du 5 octobre, alors que peu de membres étaient présents, l'Assemblée a adopté tous les amendements, bien que le rapporteur de la commission des questions économiques et du développement se soit vivement opposé à l'amendement no 1 qui, à son avis, n'était pas compatible avec le reste du projet de résolution.

4. After a brief discussion on 23 November 1988 on the lessons to be drawn from the October 1988 session, the Committee on Rules of Procedure agreed on 3 July 1989 to present a report.

B. *Evolution of the Assembly's rules regarding deadlines for the tabling of amendments, and information on the practice of other European international assemblies*

5. Whereas the Parliamentary Assembly's provisional Rules of Procedure (Rule 28) provided for a time limit of twenty-four hours before the beginning of a debate, the final Rules of December 1951 opted for another criterion (Rule 29):

"(Amendments)... must be signed by their author and, unless proposed in the course of a debate, laid on the Table so as to leave sufficient time for them to be printed and distributed before they are discussed."

6. Except for some minor technical amendments this rule remained unchanged until the 1985 general review of the Rules of Procedure (Resolution 852). On that occasion it was considered desirable to state at the end of the first sentence of paragraph 4 of Rule 30 the general rule that amendments must be tabled before the beginning of the debate.

7. At present, the Rules do not give any further indication about the deadlines for the tabling of amendments. However, the "timetabling of debates" (see pp. 124-127 of the booklet *Rules of Procedure*, 1989 edition), text adopted by the Bureau of the Assembly on the basis of Rule 34 of the Rules of Procedure, includes the following provision regarding amendments (paragraph 6):

"So that it may be known in advance how long voting is likely to take, all amendments shall have to be tabled before the end of the previous sitting (or two hours before the opening of the first sitting)."

8. In other international parliamentary assemblies the situation is as follows:

— *Consultative Interparliamentary Council of Benelux:* no explicit deadlines provided for (Rule 26 of the Rules of Procedure);

— *Nordic Council:* an amendment *(ändringsförslag)* may be tabled at the latest on the first day of the session during which the debate will be held (Rule 39 of the Rules of Procedure);

— *North Atlantic Assembly:* "They (amendments)... as far as possible, shall be presented in time to be translated and distributed before the debate" (paragraph 2 of Rule 18 of the Rules of Procedure);

4. Après une brève discussion le 23 novembre 1988 sur les leçons à tirer des débats de la session d'octobre, la commission du Règlement a décidé le 3 juillet 1989 de présenter un rapport.

B. *Evolution du Règlement de l'Assemblée sur les délais pour le dépôt d'amendements, et informations relatives à la pratique d'autres assemblées internationales européennes*

5. Alors que le Règlement provisoire de l'Assemblée parlementaire (article 28) prévoyait un délai de vingt-quatre heures avant le début d'un débat, le Règlement définitif de décembre 1951 (article 29) a opté pour un autre critère:

«(Les amendements)... doivent être signés de leur auteur et, sauf s'ils sont présentés en cours de débat, déposés au Bureau en temps utile pour en permettre l'impression et la distribution avant leur discussion.»

6. A l'exception de quelques amendements mineurs d'ordre technique, cet article est resté inchangé jusqu'à la révision générale du Règlement en 1985 (Résolution 852). Alors, il est apparu utile, à la fin de la première phrase du paragraphe 4 de l'article 30 (amendements), de formuler la règle générale que les amendements doivent être déposés avant l'ouverture du débat.

7. A présent, le Règlement ne donne pas d'autres indications sur le délai pour le dépôt des amendements. Toutefois l'«Organisation des débats» (voir le Règlement de l'Assemblée, édition 1989, p. 124-127), texte adopté par le Bureau de l'Assemblée sur la base de l'article 34 du Règlement de l'Assemblée, comprend la disposition suivante relative aux amendements (paragraphe 6):

«En vue de connaître à l'avance la durée probable des opérations de vote, tous les amendements doivent être déposés avant la fin de la séance précédente (ou deux heures avant l'ouverture de la première séance).»

8. En ce qui concerne les autres assemblées parlementaires internationales, la situation est la suivante:

— *Conseil interparlementaire consultatif du Benelux*: aucun délai n'est explicitement prévu (article 26 du Règlement);

— *Conseil nordique*: une proposition modificatrice (amendement) pourra être déposée au plus tard le premier jour de la session au cours de laquelle aura lieu le débat (article 39 du Règlement);

— *Assemblée de l'Atlantique Nord:* «Ils (les amendements) doivent être (...) autant que possible, déposés en temps utile pour être traduits et distribués à l'Assemblée avant le débat» (paragraphe 2 de l'article 18 du Règlement);

— *WEU Assembly:* "No amendment shall be proposed... if it has not been tabled before the end of the sitting preceding that at which it is considered. In the case of the first sitting this time limit shall end with the opening of the sitting" (paragraph 2 of Rule 29 of the Rules of Procedure).

— *European Parliament:* when preparing the draft agenda for part-sessions, the (enlarged) Bureau also fixes deadlines for tabling of amendments (for example Thursday 7 September 1989 at noon for all reports to be presented to the September 1989 part-session (11 to 15 September)); on 27 April 1989, a report was tabled in the European Parliament on the amendment of Rules 69, 71 and 74 of the Rules of Procedure, relating to the tabling of amendments in plenary session and their referral to the committee responsible (Doc. A 2-129/89). The report lapsed as it was not examined by the European Parliament before the end of its second electoral period.

C. *Solution: extending the deadline for the tabling of amendments to forty-eight hours before the beginning of the debate*

9. In order that Assembly debates in committee and in the political groups shall be better prepared, the general deadline for the tabling of amendments should be set at forty-eight hours. Certain adjustments would be made to ensure that members retained the right to table amendments over the first two days of a part-session or in the event of amendments being made to the order of business during a session.

10. As a first consequence, this would require the amendment of the rule on the distribution of reports. According to paragraph 3 of Rule 28 of the Rules of Procedure, save where urgent procedure is applied, draft texts shall not be examined sooner than twenty-four hours after their distribution, even when final committee reports are based on provisional reports. Consequently, the present deadline of twenty-four hours should be changed to forty-eight hours. Since this extension of the deadline is liable to create occasional difficulties, in the event of late distribution of some reports in their final form, it might be advisable to authorise the Bureau to allow exceptions.

11. The proposed change would also affect the above-mentioned paragraph 6 on the provisions concerning the "timetabling of debates", which reads as follows:

"So that it may be known in advance how long voting is likely to take, all amendments shall have to be tabled before the end of the previous sitting (or two hours before the opening of the first sitting)."

12. The revised version of the paragraph might read as follows:

— *Assemblée de l'UEO:* «Aucun amendement n'est présenté (...) s'il n'a pas été déposé, au plus tard, avant la fin de la séance précédant son examen. Dans le cas de la première séance, ce délai expire à l'ouverture de la séance» (paragraphe 2 de l'article 29 du Règlement);

— *Parlement européen:* lors de l'établissement du projet d'ordre du jour des parties de session, le Bureau (élargi) fixe également les délais pour le dépôt d'amendements (par exemple le jeudi 7 septembre 1989 à midi pour tous les rapports à présenter à la partie de session de septembre 1989 (du 11 au 15 septembre)); le 27 avril 1989, un rapport a été déposé au Parlement européen sur l'amendement des articles 69, 71 et 74 du Règlement, qui ont trait au dépôt d'amendements en séance plénière ainsi qu'à leur renvoi devant la commission responsable (Doc. A 2-129/89); étant donné que ce rapport n'a pas été examiné par le Parlement européen avant la fin de sa deuxième législature, il est devenu caduc.

C. *Solution: extension du délai pour le dépôt d'amendements à quarante-huit heures avant l'ouverture du débat*

9. Pour mieux préparer les débats de l'Assemblée en commission et au sein des groupes politiques, le délai pour le dépôt d'amendements devrait être fixé à quarante-huit heures en général. Certains aménagements assureraient que le droit des membres de déposer des amendements ne soit pas entravé pour les deux premiers jours d'une partie de session et en cas d'une modification du calendrier en cours de session.

10. Cela nécessiterait tout d'abord l'amendement de l'article relatif à la distribution des rapports. En vertu du paragraphe 3 de l'article 28 du Règlement, sauf en cas d'application de la procédure d'urgence, les textes ne peuvent être examinés moins de vingt-quatre heures après leur distribution, y compris lorsque les rapports finaux des commissions reposent sur des rapports provisoires. C'est pourquoi le délai actuel de vingt-quatre heures doit être porté à quarante-huit heures. Etant donné que cette extension du délai est susceptible de créer occasionnellement des difficultés en cas de distribution tardive de certains rapports dans leur forme définitive, il pourrait être utile d'investir le Bureau du droit d'accorder des dérogations.

11. Le changement proposé affecterait aussi le paragraphe 6 susmentionné des règles relatives à l'organisation des débats, actuellement libellé comme suit:

«En vue de connaître à l'avance la durée probable des opérations de vote, tous les amendements doivent être déposés avant la fin de la séance précédente (ou deux heures avant l'ouverture de la première séance).»

12. La version révisée de ce paragraphe pourrait se lire comme suit:

"So that it may be known in advance how long voting is likely to take and so as to enable the committees and political groups to prepare the debates more efficiently, all amendments shall have to be tabled forty-eight hours before the opening of the sitting. However, the Bureau of the Assembly shall establish the deadlines for the tabling of amendments to reports down for debate in the first two days of a part-session and in the event of an amendment being made to the order of business."

13. As it was the Bureau which adopted the "timetabling" provisions, it is the Bureau which must decide on any changes thereto and a proposal to this end should be made in the draft resolution.

D. *Final remarks*

14. It is worth noting that the above proposals mean a complex system which would slow down the procedure for examination by the Assembly of committee reports. The deadlines for the tabling of amendments may in fact appear disproportionate, remembering the very short duration of part-sessions. Moreover, the relative flexibility of procedure offered by the present Rules on the tabling of amendments would be reduced.

15. Proper application of the new provisions will only be possible if virtually all reports are distributed in their final form within the required time, that is two weeks before the opening of the part-session. This in turn supposes that committee work is planned adequately, and that the placing of a report on the agenda for a part-session shall not be requested unless it can reasonably be assumed that it will be finally approved in committee in time for the deadline to be observed.

16. It is therefore suggested that the Committee on Rules of Procedure should reconsider the operation of the new provisions in two years' time, in the light of experience.

17. They could be put into effect at the opening of the 42nd Ordinary Session of the Assembly (May 1990).

« En vue de connaître à l'avance la durée probable des opérations de vote et de permettre aux commissions et aux groupes politiques de mieux préparer les débats, tous les amendements doivent avoir été déposés quarante-huit heures avant l'ouverture de la séance. Toutefois, le Bureau de l'Assemblée fixe les délais pour le dépôt des amendements aux rapports inscrits pour les deux premiers jours d'une partie de session et en cas d'une modification du calendrier des travaux.»

13. Comme les règles relatives à l'organisation des débats ont été adoptées par le Bureau, c'est ce dernier qui doit décider de tout changement à leur apporter le cas échéant, et une proposition à cet effet doit être incluse dans le projet de résolution.

D. *Remarques finales*

14. Il convient de remarquer que les propositions ci-dessus prévoient un système complexe qui alourdirait la procédure d'examen des rapports des commissions par l'Assemblée. En effet, les délais de dépôt d'amendements peuvent paraître disproportionnés par rapport à la durée très limitée des parties de session plénière. Par ailleurs, la relative flexibilité de procédure qu'offrent les dispositions actuelles relatives au dépôt des amendements serait réduite.

15. Une bonne application des dispositions nouvelles ne serait possible que si la quasi-totalité des rapports dans leur forme définitive est diffusée en temps voulu, c'est-à-dire deux semaines avant l'ouverture de la partie de session. Ceci implique à son tour que les travaux des commissions soient planifiés de manière adéquate, et que l'inscription à l'ordre du jour d'une partie de session d'un rapport ne soit demandée que lorsque l'on peut raisonnablement prévoir son approbation définitive en commission suffisamment à temps pour respecter ce délai.

16. Il est donc proposé que la commission du Règlement réexamine le fonctionnement de ces nouvelles dispositions dans deux ans, à la lumière de l'expérience.

17. Celles-ci pourraient entrer en vigueur à l'ouverture de la 42e Session ordinaire de l'Assemblée (mai 1990).