



13 septembre 2019

Réunion des Secrétaires Généraux des parlements

Comment assurer une meilleure participation et une plus grande implication des parlementaires dans le travail de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Document d'information pour les Secrétaires Généraux dans le contexte de la Conférence européenne des présidentes et présidents de parlement

Fonctionnement de l'Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe se réunit quatre fois par an en session plénière à Strasbourg (« parties de session ») et trois fois en Commission permanente (une fois à Paris et deux fois dans les capitales des pays assurant la présidence du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe). Les dates des parties de session sont fixées deux ou trois ans à l'avance et se tiennent pendant la dernière semaine pleine travaillée de janvier, d'avril et de juin, et, en règle générale, la première semaine d'octobre. S'ajoutent à cela neuf commissions permanentes, qui se réunissent pendant les parties de session à Strasbourg et une fois entre les parties de session, généralement à Paris. Les commissions disposent d'un « ticket annuel », qui leur permet de se réunir ailleurs qu'à Strasbourg ou Paris, dans un pays qui est un État membre du Conseil de l'Europe.
2. Les 324 représentants et 324 suppléants, membres de l'Assemblée, jouissent tous des mêmes droits et sont tous soumis aux mêmes obligations¹. Ils ont, entre autres, les droits suivants :
 - prendre la parole en plénière et dans les commissions ;
 - voter sur des projets de texte adoptés tout d'abord en commission, puis en Assemblée plénière ou en Commission permanente ;²
 - voter pour élire les hauts fonctionnaires du Conseil de l'Europe : le/la Secrétaire Général(e) et le/la Secrétaire Général(e) adjoint(e) du Conseil de l'Europe, le/la Secrétaire Général(e) de l'Assemblée, le/la Commissaire aux droits de l'homme et les juges à la Cour européenne des droits de l'homme ;
 - déposer des amendements et des déclarations écrites ;
 - poser des questions aux personnalités invitées pendant les parties de session ;
 - poser des questions au/à la Président(e) du Comité des Ministres ;
 - prendre part à l'observation des élections parlementaires ou présidentielles s'ils sont désignés par leur groupe politique ;
 - déposer des propositions pour déclencher l'élaboration d'un rapport sur un sujet d'actualité.

¹ En 2018, il y avait en fait 305 représentants inscrits et 305 suppléants, car certains sièges étaient laissés vacants.

² Les suppléants ne peuvent exercer leur droit de vote que lorsque les représentants qu'ils remplacent sont absents.

Quelques faits et chiffres sur le taux actuel de participation

3. Bien que tous les membres de l'Assemblée soient égaux, leur degré d'intervention varie. Ainsi, en 2018, sur un total théorique de 340 votes à l'Assemblée parlementaire (projets de texte, propositions, amendements), deux membres ont participé à 99 % de l'ensemble des votes, trois membres à plus de 80 % et 25 à plus de 50 %. À l'autre extrémité du spectre, 38 membres ont participé à moins de 1 % de l'ensemble des votes. Cela étant, 140 membres environ n'ont jamais voté en 2018, et certains d'entre eux n'ont probablement assisté à aucune partie de session à Strasbourg³ ou n'ont pas été autorisés à voter (suppléants).

4. La participation aux élections des hauts fonctionnaires varie aussi considérablement. À l'élection du Commissaire aux droits de l'homme en janvier 2018, 231 membres ont voté sur 305 autorisés à voter. Le taux le plus faible observé en 2018 correspond à une élection du mois de juin, à laquelle 143 membres (sur 305 autorisés) ont participé pour élire un juge à la Cour européenne des droits de l'homme.

5. En ce qui concerne la prise de parole lors des débats en séance plénière, en 2018, il y a eu 635 orateurs en moyenne par partie de session, certains membres s'étant exprimés plusieurs fois. Pour ce qui est des amendements en 2018, 423 ont été déposés au total sur l'année, soit en moyenne un peu plus de 100 par partie de session. Un total de 57 propositions de nouveaux rapports ont été déposées en 2018.

6. En ce qui concerne l'observation des élections en 2018, 113 membres de 39 délégations nationales ont observé des élections dans sept pays.

Rôle et responsabilités des membres de l'Assemblée

7. Les membres de l'Assemblée disposent d'une latitude assez grande quant à leur degré d'implication dans les travaux de l'Assemblée parlementaire. Il n'y a pas d'obligation formelle de voter, de prendre la parole, de déposer des amendements ou des propositions, de poser des questions ou de prendre part à l'observation des élections.

8. La possibilité que leur activité (ou inactivité) fasse l'objet d'un examen public dépend des règles ou pratiques applicables à chaque activité. Par exemple, les noms des membres qui ont voté au cours des parties de session ainsi que leurs votes sont publiés sur le site web de l'Assemblée presque immédiatement après chaque vote. De même, la liste des orateurs de chaque débat est publiée sur le site web de la partie de session juste avant l'ouverture du débat en question.

9. Divers rôles s'offrent à celles et ceux qui souhaitent prendre une part active, en plus de l'exercice des droits énumérés au paragraphe 2 ci-dessus. L'un des rôles les plus visibles et les plus actifs est de se porter volontaire comme rapporteur-e dans une commission afin d'assurer la responsabilité d'un rapport. La/le rapporteur-e non seulement endosse la responsabilité politique de la rédaction et de l'adoption du rapport en commission et en plénière, mais elle/il a aussi le devoir de veiller à la mise en œuvre du texte adopté à l'issue de ce processus, et ce pendant un an après l'adoption.

10. Certains autres rôles à haute visibilité exercés à l'Assemblée dépendent du soutien que les groupes politiques apportent individuellement à des parlementaires en vue de leur nomination aux postes suivants : Président-e de l'Assemblée, Président-e et Vice-président-e d'une commission, Président-e et Vice-président-e d'un groupe politique, membre de la commission de suivi, de la commission du Règlement et de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, et leur participation à l'observation des élections.

³ Pour davantage de statistiques sur le taux de participation des délégations nationales en 2018, voir le document [AS/Pro \(2019\) 01def](#).

11. Ces dernières années, l'Assemblée s'est dotée d'un cadre d'éthique obligatoire, auquel tous les membres doivent se soumettre. Ce cadre comprend notamment l'obligation de signer une déclaration solennelle par laquelle chaque membre souscrit aux buts et aux principes fondamentaux du Conseil de l'Europe et de remplir une déclaration d'intérêt, qui est rendue publique. Les candidates et candidat-s à l'observation des élections sont tenus de déclarer par écrit l'absence, ou non, de tout conflit d'intérêts en relation avec le pays concerné par l'observation des élections.

Enfin, les candidates et les candidats aux fonctions de rapporteur-e sont tenus de déclarer par oral l'absence de tout conflit d'intérêts. Pour tous ces domaines, il existe des codes de conduite précisant le comportement approprié des membres et ce que l'on attend d'elles/d'eux, la procédure à suivre pour enquêter sur les infractions présumées et les mesures à prendre en cas de non-conformité.

Renforcer l'attractivité de l'Assemblée

12. Pour accroître la participation et l'implication des membres, il serait utile, à l'évidence, de renforcer l'attractivité de l'Assemblée à leurs yeux. Mais il n'y a pas de solutions simples à la façon de parvenir à cet objectif. De nombreux questionnaires ont été adressés aux membres dans le passé par l'intermédiaire des délégations nationales et des groupes politiques de l'Assemblée. Les commissions ad hoc sur la réforme qui ont été créées ont abouti à des modifications dans les méthodes de travail et le Règlement de l'Assemblée⁴.

Meilleure participation et plus grande implication des membres de l'Assemblée

13. Il convient de préciser d'emblée que des dispositions ont déjà été prises pour éviter que les dates des plénières de l'Assemblée et des commissions ainsi que les calendriers des parlements nationaux ne se recoupent. Non seulement, les dates des plénières sont fixées des années à l'avance mais également les dates des commissions de l'Assemblée sont connues pour l'ensemble de l'année civile. Un autre problème tout aussi inévitable est l'absence des parlementaires nationaux en raison de leur double mandat et, partant, des conflits de dates liés à leurs engagements électoraux au niveau national⁵.

14. De même, les restrictions budgétaires imposées aux parlements nationaux ne permettent pas de financer la participation tous les membres de la délégation nationale aux activités de l'Assemblée. Enfin, il s'avère qu'il y a un chevauchement entre les dates des réunions organisées par d'autres assemblées parlementaires internationales ou régionales (OSCE, UIP, AP-OTAN, PABSEC, etc.).

15. Tout en acceptant la réalité du cadre parlementaire international, il serait intéressant que les Secrétaires Générales et les Secrétaires Généraux se penchent sur certaines des questions énumérées ci-dessous, pour faire émerger des idées nouvelles et orienter leurs échanges de vues concernant ce point. Il va de soi que les Secrétaires Générales et les Secrétaires Généraux sont encouragés, dans leurs réflexions, à sortir des sentiers battus, et que les idées nouvelles sont toujours les bienvenues !

⁴ Pour les exemples les plus récents, voir le rapport de M. Mignon intitulé « Réforme de l'Assemblée parlementaire » ainsi que le rapport de M. Nicoletti intitulé « Appel pour un Sommet du Conseil de l'Europe afin de réaffirmer l'unité européenne et de défendre et promouvoir la sécurité démocratique en Europe », respectivement [Doc. 12627 \(2011\)](#) et [Doc. 14396 \(2017\)](#).

⁵ Pour plus de précisions sur ce point, voir le rapport de Lord Tomlinson intitulé « Utilisation par les membres de l'Assemblée de leur double rôle parlementaire national et européen », [Doc. 11684 \(2008\)](#).

➤ **Questions visant à alimenter les discussions :**

- *Quels sont les attentes et les besoins des membres de votre délégation nationale en tant que membres de l'Assemblée ?*
- *Que faudrait-il faire pour que le travail de l'Assemblée soit plus utile aux membres de votre délégation ?*
- *Comment améliorer l'impact des activités de l'Assemblée (dans les parlements nationaux, dans les médias) ?*
- *L'Assemblée devrait-elle produire plus de rapports d'enquête, tels que le rapport de M. Marty sur les centres secrets de détention de la CIA ⁶?*
- *Comment l'Assemblée peut-elle mieux communiquer sur les réussites de ses activités ?*
- *Quels aspects du travail de l'Assemblée (y compris les aspects pratiques) considérez-vous comme étant problématiques du point de vue des membres de votre délégation nationale ?*
- *Que faudrait-il faire pour que les membres de l'Assemblée soient plus responsables pour le travail qu'ils accomplissent en qualité de membres de l'Assemblée ?*

➤ **Documents de référence :**

1. [Manuel pour les parlementaires. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, janvier 2018.](#)
2. [Présentation du Secrétaire Général de l'Assemblée parlementaire](#) intitulée « Comment les parlements nationaux utilisent-ils les travaux des parlementaires qui assistent à des assemblées parlementaires internationales ? », Association des secrétaires généraux des parlements, 7 octobre 2013.

⁶ Voir [Doc. 10957 \(2006\)](#).