

Avant-propos

La neuvième édition de l'ouvrage «Procédure et pratique de l'Assemblée» remontant à 1990, il était grand temps d'en envisager une nouvelle version.

1989 a marqué la fin d'une époque sur notre continent et le début d'une nouvelle aventure, ainsi qu'un deuxième souffle pour le Conseil de l'Europe et son Assemblée parlementaire. Grâce à la chute du mur de Berlin et aux changements intervenus sur la scène politique européenne, la vision d'une Europe unie que caressaient les fondateurs du Conseil de l'Europe était soudainement à portée de main. Depuis, en partie grâce à son Assemblée parlementaire, le Conseil de l'Europe a été en mesure de donner corps à cette vision.

Le Règlement actuel de l'Assemblée est à la fois le catalyseur et l'aboutissement des changements intervenus au cours de ces dix-huit dernières années. Il a été amené, tour à tour, à formaliser des idées, ou encore à codifier des pratiques entérinées par l'usage. Mais, dans un cas comme dans l'autre, la pratique est un élément important du Règlement. C'est pourquoi il est apparu qu'un texte consolidé expliquant à la fois le Règlement et la pratique au quotidien serait fort utile pour tous les acteurs gravitant autour de l'Assemblée, qu'ils soient parlementaires, secrétaires de délégations nationales ou de groupes politiques, membres des représentations diplomatiques des Etats membres du Conseil de l'Europe ou membres du Secrétariat du Conseil de l'Europe.

L'accent est mis sur la pratique : pour cette 10^e édition, le titre a ainsi été délibérément inversé, la «pratique» précédant la «procédure». Cette inversion est loin d'être seulement sémantique ; elle est également la reconnaissance que, dans une assemblée parlementaire composée de membres provenant de 47 délégations nationales avec des cultures et des langues différentes, le pragmatisme est de mise dans l'application du Règlement. En définitive, il s'agit de faire de l'Assemblée un organe vivant, qui respecte la diversité de ses membres et soit en mesure d'aller de l'avant pour promouvoir et défendre les valeurs chères au Conseil de l'Europe que sont la démocratie parlementaire, les droits de l'homme et l'Etat de droit.

Cet ouvrage n'aurait pu voir le jour sans le dévouement de Paul Evans et de Paul Silk, deux anciens chefs de l'équipe de fonctionnaires parlementaires britanniques qui se joint à notre Service de la Séance durant les parties de session. L'Assemblée et son Secrétariat les remercient d'avoir, en tant que rédacteurs de cet ouvrage, réalisé un travail de très grande qualité.

Mateo Sorinas
Secrétaire Général de l'Assemblée parlementaire

Strasbourg, France
juin 2008

Introduction

La neuvième édition de cet ouvrage remonte à 1990. Le mur de Berlin venait juste de tomber, mais l'Union soviétique existait encore et le clivage introduit en Europe après 1945 était encore dans une très large mesure en place. Le Conseil de l'Europe ne comptait alors que 23 Etats membres. En 2008, ce nombre a plus que doublé et, de Galway à Vladivostok, de Bakou à Tromsø, les principes des droits de l'homme et de la liberté démocratique que le Conseil de l'Europe n'a eu de cesse de défendre sont acceptés en tant que fondements du droit. Dans l'intervalle, l'Union européenne a vu son territoire et ses compétences s'étendre, tandis qu'au niveau mondial, de grands courants – qu'il s'agisse de l'âge de l'information, de la mondialisation ou de la désaffection des citoyens pour les urnes – affectaient chaque institution politique.

Les diverses institutions du Conseil de l'Europe ont elles aussi été entraînées par cette vague de changements et ont dû, chacune à leur manière, s'adapter à la nouvelle taille du Conseil. Trois Sommets des Chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres ont été organisés pour tenter de réorienter les priorités du Conseil en fonction de la nouvelle géographie politique de notre continent ; le nombre de requêtes auprès de la Cour européenne des droits de l'homme a explosé, causant, en partie, une refonte radicale de cette dernière ; la Charte sociale européenne a été révisée ; le Conseil de l'Europe s'est doté d'un Commissaire aux droits de l'homme ; enfin, l'Organisation a vu croître le nombre et la portée des traités et structures basés sur un traité relevant de sa sphère d'influence.

Tout ceci a profondément modifié le fonctionnement de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : elle compte désormais davantage de membres, avec pour corollaire davantage de langues ; ses procédures sont plus transparentes ; et elle se préoccupe davantage de ses relations extérieures. Il était donc grand temps de produire une nouvelle édition de l'ouvrage sur la pratique et la procédure de l'Assemblée.

Le lecteur attentif aura noté que, par rapport à l'édition précédente, nous avons inversé l'ordre des mots «pratique» et «procédure» dans le titre. En effet, plutôt que de compiler un traité aride sur la procédure, nous avons choisi de mettre l'accent sur le fonctionnement concret de l'Assemblée,

ainsi que sur le contexte politique et institutionnel dans lequel elle opère, de sorte que, loin d'être une simple mise à jour de la version de 1990, le texte de cet ouvrage est en très grande partie inédit ; sa structure a en outre été retravaillée dans un souci de logique accrue et son index a été amélioré. Grâce au site web de l'Assemblée, nous avons pu nous dispenser d'inclure l'Annexe (qui figurait dans les éditions précédentes) reprenant les thèmes traités en plénière. Nous avons également veillé à ce que les précédents cités soient plus récents et avons omis d'évoquer des détails qui n'ont désormais plus qu'un intérêt historique.

Comme nous le disions, notre lecteur-type, tel que nous l'imaginons, est le membre nouvellement élu de l'Assemblée parlementaire. Nous espérons cependant que cet ouvrage sera utile aussi à un plus large public – des membres et agents des parlements nationaux aux représentants de la société civile qui souhaitent travailler avec l'Assemblée parlementaire et ses commissions, en passant par tous ceux qui ont envie ou besoin d'en savoir davantage sur une institution qui, sans tapage, fait un travail remarquable.

Nous tenons à remercier tous ceux qui nous ont aidés dans cette tâche, et tout d'abord nos anciens collègues de la Chambre des Communes britannique, à qui nous devons depuis 1951 neuf éditions de cet ouvrage, sans oublier bien entendu Bill Proctor, qui a posé les fondements de cette 10^e édition. Notre plus profonde gratitude va également aux agents permanents de l'Assemblée parlementaire, qui, tout au long de notre travail, se sont montrés d'une extrême courtoisie et d'une grande aide. Parmi tous ceux à qui va notre gratitude, il nous a été difficile de ne retenir que quelques noms, mais nous tenons quand même à remercier ici spécifiquement Wojciech Sawicki, Horst Schade, Mario Heinrich, Kathleen Layle et Elena Pelliser. Nous avons également bénéficié de l'aide de deux de nos collègues – Mark Hutton et Matthew Hamlyn – qui nous ont succédé en tant que chefs d'équipe des agents de Westminster qui prêtent leur concours aux sessions plénières de l'Assemblée, une fonction que nous avons, en notre temps, eu le privilège d'assumer. Enfin, nous devons beaucoup aux Présidents de l'Assemblée parlementaire sous la direction de qui nous avons travaillé, et à tous les parlementaires qui ont apporté leur soutien à l'Assemblée et en ont fait cette institution parlementaire internationale dynamique, rempart et garant des principes démocratiques au nom des peuples européens.

**Paul Evans
Paul Silk**

**Crickhowell, Pays de Galles
novembre 2008**