

The Bureau of the Congress / *Le Bureau du Congrès*

CG-BUR(2024)57-12¹
Bilingual / *Bilingue*
5 February / *février* 2024

Brainstorming on the participation of members: revised background document

Brainstorming sur la participation des membres : document préparatoire révisé

Action required: for information
Action requise : pour information

¹ This document is classified confidential until it has been examined by the Bureau of the Congress
Ce document est classé confidentiel jusqu'après son examen par le Bureau du Congrès

Introduction

1. At its meeting of 26 October 2023, the Bureau held an exchange of views on the management of plenary agendas and debates at the 45th session of the Congress and decided to come back to this question at its meeting of 4 December. The question of members' participation more generally was also touched upon during this exchange of views.

2. The present document sets out the main observations that were made at the Bureau meetings of 26 October and 4 December 2023, additional analysis on the use of time in plenary sittings at the 45th session, and some preliminary proposals for action that could be taken to address some points raised.

3. The comments and analyses below are intended to summarise what has already been said and provide a concrete basis for Bureau discussions, but are in no way intended to pre-empt the outcomes of the Bureau's brainstorming exercise.

1. Methodology

4. At the Bureau meeting of 4 December 2023 it was pointed out that a clear methodology should be agreed upon for any Bureau brainstorming or similar process, to ensure that proposals made could lead to concrete outcomes.

2. Participation of members in the work of the Congress

5. During the discussions on 26 October 2023, some members raised concerns that candidates who had not been present for the elections might not be sufficiently available or active in future. Others pointed out that all members have to juggle with political calendars in their country which mean they may occasionally be unavailable for the Congress.

6. There are a variety of ways in which Congress members can participate in its work, including:

- participation in plenary sessions, chamber sessions and committee meetings;
- serving as a member of the Bureau (President of the Congress, President of a Chamber and 1st or 2nd Vice-President of the Congress, Vice-President of a Chamber and the Congress);
- serving as a committee chair, first vice-chair or 2nd to 5th vice-chair;
- serving as president, 1st vice-president or other officeholder on behalf of a political group;
- serving as a rapporteur for a Congress report on behalf the Bureau or a committee;
- being a thematic spokesperson;
- participating in election observation missions;
- representing the Congress at outside events;
- participation in co-operation activities;
- in future, serving as standing or deputy standing rapporteur on human rights.

7. All of these roles are crucial for the advancement of the Congress's work. They may however require different levels of availability, commitment and background knowledge from members. Except for participation in plenary, chamber and committee sessions, all of these roles require sufficient knowledge of one of the two official languages of the Council of Europe (English or French).

8. During the Bureau's discussion on 4 December 2023, it was emphasised that many members, including vice-chairs of committees, may be willing and able to contribute more actively to the work of the Congress, notably through representing it at external events. However, they must be given sufficient notice of such invitations, as their agendas were often full.

9. It was pointed out that online meetings could provide an effective and inexpensive way of holding informal exchanges between Bureau members or committee chairs and vice-chairs, in cases where votes did not need to be foreseen and interpretation was not required.

10. A discussion was also held regarding the days on which meetings were held. Some members were in favour of holding Bureau and committee meetings mid-week (Tuesday, Wednesday or Thursday), avoiding travel on weekends, in order to preserve their work/life balance. Others travelling in particular from outside capital cities pointed out that mid-week meetings often meant losing three full working days, which was not always a realistic option for them.

3. Management of plenary agendas and debates

3.1. Points raised by Bureau members on 26 October and 4 December 2023

11. At the Bureau meetings of 26 October and 4 December 2023, members made a number of observations concerning the plenary agenda and participation in plenary debates during the 45th session.

12. It was pointed out that plenary agendas are often very full, perhaps sometimes too full. There are only two Congress sessions per year, which means that time in plenary is at a premium. If Chambers played a stronger role, pressure on plenary sittings could be reduced.

13. Regarding plenary debates, the management of lists of speakers and speaking times were mentioned by several Bureau members. These issues are closely related, as the higher the number of speakers registered for a debate, the harder it is to enable all of them to take the floor for the maximum time provided for by the Rules and Procedures. The following points were mentioned:

- It is frustrating for members to travel all the way to Strasbourg and not to be able to take the floor at all in any plenary debates;
- Some members were disappointed that they could not take the floor in certain debates;
- Members do not know where they will appear on a list of speakers nor how much time they will be given to speak;
- For some elected representatives, having to register to speak in Congress Connect is a barrier to participation;
- Maintaining the possibility for members to register to speak during the debate is important as it boosts spontaneity and enables members to respond to points raised during the debate.

14. Ideas put forward for addressing some of these issues included the following:

- Design and calibrate plenary agendas to enable satisfactory participation by members on each item on the agenda;
- Limit the number of questions;
- Produce a list of speakers in advance and/or regularly announce the next speakers so members can anticipate when it will be their turn to speak;
- Place a time-limit on when members can register to speak, so as not to detract from the next item on the agenda;
- Inform members of the possibility for them to withdraw from the list of speakers in Congress Connect, in real time, for example if the point they wished to raise has already been mentioned by another speaker;
- Organise within national delegations, in particular where this can help to avoid repetition, considering members' contributions from a collective perspective;
- Encourage speakers to reduce time spent on thanks and focus their input on substance;
- Reduce the default speaking time from 3 to 2 minutes and apply this limit strictly.

3.2. Additional information concerning the 45th session plenary agenda and debates, and some suggestions for action that could be taken for the 46th session

15. The secretariat has analysed the plenary agenda and debates from the 45th session in order to establish a clearer picture of the number and types of debates held, the categories of speakers and the amount of time available during plenary sittings for different types of contributions.

16. Overall, as for the previous session held in the European Parliament, approximately 14½ hours were allowed for the plenary session across Tuesday morning and afternoon, Wednesday afternoon and Thursday morning.

17. It should be noted that this is substantially less time than is normally available during sessions for plenary sittings (approximately 17½ hours), as allowance must be made for movements between the Palais de l'Europe and the European Parliament while works are carried out in the Palais. The same constraints will apply for the 46th session in March 2024, but as from the 47th session in October 2024, it should once again be possible to hold plenary sessions entirely in the Palais.

Suggested action: Bearing in mind the temporary nature of the time constraints imposed on Congress plenary sessions, Bureau members may wish to give priority at this stage to measures that could be taken without changing the existing Rules and Procedures.

3.2.1. Division of time between different categories of speakers

18. Due to time pressures, the overall planned running time of 14½ hours (870 minutes) for plenary sittings at the 45th session was slightly extended, with the agreement of the interpreters, to 891 minutes. According to the analysis and estimates of the secretariat, this time was shared between different categories of speakers as follows:

	Time (min)	% total time
Invited speakers	182	20.4%
Congress rapporteurs	127	14.3%
Time available to members and youth delegates to contribute to debates	369	41.4%
Amendments and votes	108	12.1%
Input from youth delegates as official speakers on the session agenda*	37	4.2%
Incoming and outgoing presidents' speeches, procedural items, introductions of debates and speakers**	68	7.6%
TOTAL	891	100%

* Note 1: In line with usual practice at October sessions, a debate specifically devoted to youth engagement was included on the agenda, in which 7 youth delegates contributed as official speakers.

** Note 2: The information available in Congress Connect and from the plenary agenda does not enable a more precise analysis of the sharing of time between these categories of speakers/contributions. In practice, it was possible to devote significantly more of this time to the presidents' speeches and replies to them than had been planned, as some procedural matters were dealt with more rapidly than expected.

19. Some preliminary observations can be made in the light of the above figures:

- 20% (1 in every 5 minutes) of the speaking time available in plenary sittings at the 45th session was attributed to invited speakers;
- 14% (1 in every 7 minutes) of the available speaking time was attributed to rapporteurs;
- only 41% (2 in every 5 minutes) was attributed to other Congress members (and a small number of youth delegates) registered on the list of speakers for debates;
- with a total of 369 minutes available for members registered on the list of speakers in debates, and assuming the maximum speaking time of 3 minutes (Rule 30.6.f) had been used by these speakers, no more than 123 different members could have taken the floor during the 45th session, out of a total of around 200 members registered for the session;
- finally, an unusually high amount of time needed to be allocated at this session to the examination of amendments (see also the paragraph on amendments below).

20. Congress rapporteurs have been listed separately in the above figures because their speaking time in debates is relatively high: 10 minutes (or two times six minutes, i.e. 12 minutes in total, if there are two co-rapporteurs) to present their report, and 5 minutes (or two times three minutes, i.e. 6 minutes in total) to reply to the debate. In a one-hour debate, rapporteurs' contributions therefore take up one quarter (25%) of the speaking time, or 30% if there are two co-rapporteurs, assuming that there are no amendments to be examined; in a 45-minute debate, this jumps to 33% of the speaking time, or 40% if there are two co-rapporteurs, again if there are no amendments.

21. Amendments have also been listed separately in the above analysis because their examination requires adjustments to the running of debates. Three minutes must be allowed for the examination of each amendment or sub-amendment (one minute for each speaker, which may include a speaker presenting the amendment, a speaker against the amendment and the rapporteur or chair of the committee or working group concerned – see Rules 30.6.g and 34.16). In a debate where 15 amendments had been tabled, as was the case for the urgent debate held on Thursday morning (12 amendments and three oral amendments or sub-amendments), 45 minutes thus had to be allowed for their examination. In practice, this part of the urgent debate allowed for the continuation of substantive discussions, but meant that speaking time for other speakers in the debate had to be reduced, while the part devoted to examination of amendments involved only a small number of members. This situation could have become very difficult to manage had it not been for the fact that only three speakers had registered for the next and final item of the session agenda, allowing additional time to be allocated to the urgent debate.

22. Finally, the proportion of speaking time attributed to invited speakers may be worth reviewing, and the division of time allocated to statutory and political debates could be considered.

Suggested action: Bureau members may wish to consider steps that could be taken at the 46th session with a view to allowing more overall time for Congress members, or more opportunities for different speakers to contribute to debates, such as:

- **reducing the number of and/or the proportion of time allocated to invited speakers;**
- **other modifications to speaking times that could be applied as needed in practice, without making amendments to the Rules and Procedures;**

the Bureau could reflect on the division of time allocated to statutory and political debates. These or similar arrangements could be made on a provisional/trial basis for the 46th session. Even if each individual change is minor, their cumulative effect could allow more members to participate actively in debates.

3.2.2. Management of lists of speakers before and during debates

23. A number of the comments made during the Bureau meeting of 26 October 2023 pointed to the difficulties inherent in managing and participating in debates with a high and/or unpredictable number of speakers and little visibility as to whether, when and for how long those registered for the debate can expect to speak.

24. The Congress's Rules and Procedures allow members to register to speak before or during the relevant sitting (Rule 30.1). This Rule is designed to provide flexibility for members who wish to respond to points raised during a debate. However, it means that a final list of speakers cannot be made available to the President or members in advance of the debate. In the premises of the European Parliament, it has also not been possible to indicate on screens in the parliamentary chamber or online the name of the person currently speaking or the next speaker on the list. This means registered speakers cannot foresee when their turn to speak will come.

25. The Rules and Procedures also allow the President to reduce the speaking time allocated to speakers or to cut the list of speakers even if not all those registered to speak have been able to take the floor (Rule 30.7). These provisions can however prove difficult to apply in the heat of the moment, especially where members place high importance on being able to speak in a specific debate.

26. At the 45th session, the combination of a very full agenda, high numbers of speakers registered for some debates, a large number of amendments tabled to some texts proposed for adoption and the reduced time available for plenary sittings while using the premises of the European Parliament made the management of lists of speakers during debates especially difficult.

27. At the Thursday morning sitting, given the participation of three invited speakers and the high number of members registered to speak in the thematic debate on Violence against local and regional elected representatives, as well as the strong interest in the urgent debate and the large

number of amendments tabled for that debate, the President proposed to close the lists of speakers for all debates at the opening of the sitting and reminded members that they could withdraw from the lists if they wished, for example if the point they wished to raise had already been covered by a previous speaker. Taking account of the number of speakers registered for the different debates, speaking time for members was reduced to two minutes in the first debate, from the outset of the debate, and one minute in the second debate, again from the outset of the debate. This created more predictability for both the presidency and members and made the debates simpler to manage.

Suggested action: Bureau members may wish to consider steps that could be taken at the 46th session with a view to making debates more manageable:

- ***the President could announce at the opening of each debate the time available to each speaker in the debate, reducing it from the outset for all speakers if needed and thereby giving all registered speakers advance warning that their speech may need to be shortened;***
- ***to increase predictability for members during debates, the President could systematically state, when giving the floor, “The next speaker is [name], followed by [name(s) of the next speaker or next two speakers]”;***
- ***a time-limit could be placed on when members can register to speak;***
- ***in exceptional cases, as for the last sitting of the 45th session, the President could announce at the opening of a sitting that lists of speakers have been closed for the entire sitting.***

Introduction

1. Lors de sa réunion du 26 octobre 2023, le Bureau a procédé à un échange de vues sur la gestion de l'ordre du jour et des débats en plénière pendant la 45^e session du Congrès et a décidé de revenir sur cette question lors de sa réunion du 4 décembre. La question de la participation des membres sur un plus général a également été abordée.

2. Le présent document expose les principales observations formulées lors des réunions tenues par le Bureau le 26 octobre et le 4 décembre 2023, analyse de manière plus approfondie l'utilisation du temps pendant les séances plénières de la 45^e session et propose quelques actions qui pourraient être entreprises pour résoudre certains points soulevés.

3. Les remarques et analyses figurant ci-dessous ont pour objectif de résumer ce qui a déjà été dit et de fournir une base concrète pour les discussions du Bureau. Elles ne visent en aucun cas à préempter les résultats de l'exercice de brainstorming du Bureau.

1. Méthodologie

4. Lors de la réunion du Bureau du 4 décembre 2023, la nécessité de convenir d'une méthodologie claire pour tout exercice de brainstorming a été soulignée, afin d'optimiser les chances de transformer les propositions formulées en résultats concrets.

2. Participation des membres dans les travaux du Congrès

5. Lors des discussions du 26 octobre 2023, certains membres ont exprimé leur préoccupation quant à la disponibilité réelle de candidats qui ont été absents au moment des élections. D'autres ont souligné que tous les membres doivent jongler avec les calendriers politiques de leur pays qui, parfois, les empêchent d'être disponibles pour le Congrès.

6. Les membres du Congrès peuvent participer de différentes façons à ses travaux. Ils peuvent, par exemple :

- participer lors des sessions plénières et des chambres et des réunions des commissions ;
- servir en tant que membre du Bureau (Président du Congrès, Président d'une chambre et 1^{er} ou 2^e vice-président du Congrès, vice-président d'une chambre et du Congrès ;
- être président, 1^{er} vice-président ou 2^e à 5^e vice-président d'une commission ;
- être président ou 1^{er} vice-président ou titulaire d'une autre fonction au sein d'un groupe politique ;
- agir en tant que rapporteur pour un rapport du Congrès au nom du Bureau ou d'une commission ;
- être porte-parole thématique
- participer à des missions d'observation électorale ;
- représenter le Congrès à des événements extérieurs ;
- participer à des activités de coopération ;
- à l'avenir, être rapporteur permanent ou rapporteur permanent adjoint sur les droits humains.

7. Toutes ces fonctions sont cruciales pour faire avancer les travaux du Congrès. Ils peuvent toutefois requérir une disponibilité, un engagement et des connaissances différentes de la part des membres. Toutes les fonctions à part la participation aux sessions plénières et des chambres et aux réunions des commissions nécessitent une connaissance suffisante de l'une des deux langues officielles du Conseil de l'Europe (l'anglais ou le français).

8. Au cours de la discussion tenue par le Bureau le 4 décembre 2023, il a été souligné que de nombreux membres, y compris les vice-présidents des commissions, pourraient être disponibles et volontaires pour contribuer de manière plus active aux travaux du Congrès, notamment en le représentant lors d'événements extérieurs. Au vu toutefois des agendas souvent chargés de ces membres, il serait important de leur transmettre de telles invitations suffisamment à l'avance.

9. *Il a également été souligné que dans les cas où aucun vote n'est prévu et où l'interprétation n'est pas requise, les réunions en ligne peuvent fournir un cadre efficace et peu coûteux pour l'organisation d'échanges informels entre les membres des Bureaux ou entre les présidents et vice-présidents des commissions.*

10. *Les jours les plus propices aux réunions ont aussi fait l'objet d'un échange de vues. Certains membres ont indiqué leur préférence pour que les réunions du Bureau et des commissions soient organisées en milieu de semaine (mardi, mercredi ou jeudi) afin de ne pas être contraints de voyager le weekend et de mieux préserver l'équilibre vie professionnelle/vie privée. D'autres membres devant voyager notamment depuis des villes autres qu'une capitale ont souligné qu'un tel calendrier impliquait souvent la perte de trois jours de travail, ce qui n'était pas toujours réaliste pour eux.*

3. Gestion de l'ordre du jour et des débats en plénière

3.1. Points soulevés le 26 octobre et le 4 décembre 2023 par les membres du Bureau

11. *Lors des réunions du 26 octobre et du 4 décembre 2023, les membres ont formulé un certain nombre d'observations concernant l'ordre du jour et la participation aux débats en plénière de la 45^e session.*

12. *Il a été relevé que les ordres du jour des séances plénières sont souvent très chargés, parfois peut-être trop. Comme il n'y a que deux sessions par an, le temps est compté en plénière. La pression pesant sur les séances plénières pourraient être réduite si les chambres jouaient un rôle plus important.*

13. *En ce qui concerne la gestion des débats en plénière, plusieurs membres ont évoqué la gestion des listes d'orateurs et des temps de paroles. Ces questions sont étroitement liées car lorsque le nombre d'orateurs inscrits pour un débat est plus élevé, il est plus difficile de permettre à tous les orateurs de prendre la parole pour le temps maximal prévu par les Règles et procédures. Les points suivants ont été soulevés :*

- *Il est frustrant pour les membres de voyager jusqu'à Strasbourg et de ne pouvoir prendre la parole dans aucun débat en plénière ;*
- *Certains membres ont été déçus de ne pas pouvoir s'exprimer dans certains débats ;*
- *Les membres ne savent pas quelle est leur place sur la liste d'orateurs ni de combien de temps ils disposeront lors de leur prise de parole ;*
- *Pour certains élus, le fait de devoir s'inscrire via Congress Connect constitue un obstacle à leur prise de parole ;*
- *Il serait important de maintenir la possibilité de s'inscrire sur la liste d'orateurs en cours de débat, pour favoriser la spontanéité des échanges et permettre aux membres de répondre à des points soulevés pendant le débat.*

14. *Plusieurs propositions ont été soulevées, notamment :*

- *Les ordres du jour des sessions plénières devraient être conçus et calibrés afin de permettre une participation satisfaisant des membres sur chaque point à l'ordre du jour ;*
- *Le nombre de questions pourrait être restreint ;*
- *Une liste d'orateurs pourrait être publiée à l'avance et/ou les prochains orateurs pourraient être annoncés régulièrement afin que les membres puissent anticiper le moment auquel ils seront appelés à prendre la parole ;*
- *Un délai d'inscription aux débats pourrait être fixé afin de ne pas empiéter sur le prochain point à l'ordre du jour ;*
- *Les membres pourraient être informés de la possibilité de se retirer en temps réel de la liste d'orateurs dans Congress Connect, par exemple si le point qu'ils souhaitaient mentionner a déjà été soulevé par un autre orateur ;*

- Les délégations nationales pourraient s'organiser davantage lorsque cela serait utile afin notamment d'éviter les répétitions, considérant les contributions de leurs membres d'un point de vue collectif ;
- Les orateurs pourraient être encouragés à réduire le temps de parole consacré aux remerciements et à se concentrer sur le fond ;
- Le temps de parole par défaut pourrait être réduit de 3 à 2 minutes et cette limite appliquée avec fermeté.

3.2. Informations complémentaires relatives à l'ordre du jour et aux débats en séance plénière lors de la 45e session et propositions d'actions qui pourraient être entreprises pour la 46e session

15. Le secrétariat a analysé l'ordre du jour et les débats en séance plénière de la 45e session afin d'identifier de manière plus précise le nombre et les différents types de débats qui ont été tenus, les catégories d'orateurs et le temps disponible en plénière pour différentes formes de contributions.

16. Globalement, comme pour la précédente session tenue dans l'hémicycle du Parlement européen, 14 heures et demie ont été prévues pour la session plénière, réparties entre le mardi matin et après-midi, le mercredi après-midi et le jeudi matin.

17. Il est à noter que les horaires des séances ont dû être sensiblement raccourcis par rapport à la durée normale des séances plénières lors des sessions (environ 17 heures et demie), compte tenu du temps nécessaire pour les déplacements entre le Palais de l'Europe et le Parlement européen durant la période des travaux au Palais. Les mêmes contraintes s'appliqueront lors de la 46e sessions en mars 2024. Toutefois, dès la 47e session en octobre 2024, il devrait de nouveau être possible de tenir l'intégralité des sessions plénières au Palais.

Actions proposées : Compte tenu de la nature temporaire des contraintes d'horaires imposées sur les sessions plénières du Congrès, les membres du Bureau pourraient souhaiter prioriser à ce stade des actions qui pourraient être entreprises sans modifier les Règles et procédures actuellement en vigueur.

3.2.1. Répartition du temps entre différentes catégories d'orateurs

18. En raison des contraintes de temps, la durée globale prévue pour les séances plénières à la 45e session (14 heures et demie, 870 minutes), a été légèrement prolongée, avec l'accord des interprètes, à 891 minutes. D'après l'analyse et les estimations du secrétariat, ce temps a été réparti entre différentes catégories d'orateurs comme suit :

	Temps (min)	% du temps total
Orateurs invités	182	20,4 %
Rapporteurs du Congrès	127	14,3 %
Temps disponible pour les contributions aux débats des membres et des délégués jeunes	369	41,4 %
Amendements et votes	108	12,1 %
Contributions des délégués jeunes en tant qu'orateurs officiels prévus à l'ordre du jour de la session*	37	4,2 %
Allocutions des présidents sortant et nouvellement élu, points de procédure, introductions des débats et des orateurs**	68	7,6 %
TOTAL	891	100 %

* Note 1 : Selon la pratique habituelle lors des sessions d'octobre, un débat consacré à l'engagement des jeunes a été prévu à l'ordre du jour, auquel ont participé 7 délégués jeunes en tant qu'orateurs officiels.

** Note 2 : Les informations disponibles dans l'ordre du jour et dans Congress Connect ne permettent pas d'établir une analyse plus précise de la répartition du temps entre ces catégories

d'orateurs/de contributions. Dans la pratique toutefois, il a été possible de consacrer nettement plus de temps que prévu aux allocutions des présidents et aux réponses à ces allocutions, puisque certains points procéduraux ont pu être traités plus rapidement que prévu.

19. Ces statistiques appellent un certain nombre d'observations préliminaires :

- 20 % du temps de parole des séances plénières de la 45^e session (1 minute sur 5) a été attribué aux orateurs invités ;
- 14 % du temps de parole disponible (1 minute sur 7) a été attribué aux rapporteurs ;
- seul 41 % du temps (2 minutes sur 5) a été attribué aux autres membres du Congrès (et à un petit nombre de délégués jeunes) inscrits sur les listes d'orateurs pour les débats ;
- avec un total de 369 minutes disponibles pour les membres inscrits sur les listes d'orateurs dans les débats, et à supposer que le temps de parole maximal de 3 minutes (article 30.6.f) leur avait été attribué, seuls 123 membres différents auraient pu prendre la parole lors de la 45^e session, sur un total d'environ 200 membres inscrits pour la session ;
- enfin, il a été nécessaire d'attribuer beaucoup plus de temps qu'à l'habitude à l'examen des amendements lors de cette session (voir aussi ci-dessous le paragraphe concernant les amendements).

20. Les rapporteurs du Congrès ont été listés de manière distincte dans les chiffres ci-dessus parce que le temps de parole qui leur est attribué est relativement élevé : 10 minutes (ou deux fois six minutes, c'est-à-dire 12 minutes en total, s'il y a deux corapporteurs) pour présenter leur rapport, et 5 minutes (ou deux fois trois minutes, c'est-à-dire 6 minutes en total) pour leur réponse au débat. Dans le cadre d'un débat d'une heure, les contributions des rapporteurs occupent par conséquent un quart (25 %) du temps de parole, ou 30 % s'il y a deux corapporteurs, si aucun amendement ne doit être examiné ; dans un débat de 45 minutes, cela monte à 33 % du temps de parole, ou 40 % s'il y a deux corapporteurs, et toujours s'il n'y a aucun amendement.

21. Les amendements ont également été listés de façon distincte dans l'analyse ci-dessus parce que leur examen nécessite d'ajuster le déroulement des débats. Il faut prévoir 3 minutes pour l'examen de chaque amendement ou sous-amendement (une minute pour chaque orateur, à savoir un orateur pour présenter l'amendement, un orateur contre et le rapporteur ou le président de la commission ou groupe de travail concerné – voir les articles 30.6.g et 34.16). Dans le cadre d'un débat pour lequel 15 amendements avaient été déposés, comme cela a été le cas pour le débat d'urgence tenu le jeudi matin (12 amendements et trois amendements ou sous-amendements oraux), il a fallu prévoir 45 minutes pour leur examen. Dans la pratique, cette partie du débat d'urgence a permis de poursuivre les discussions sur le fond, mais il a fallu réduire le temps de parole des autres orateurs dans le débat, et la partie consacré à l'examen des amendements n'a impliqué que peu d'orateurs. Cette situation aurait pu être très difficile à gérer si plus d'orateurs avaient été inscrits pour le point suivant de l'ordre du jour, son dernier point. Seuls trois orateurs s'étaient inscrits pour ce débat, ce qui a permis de consacrer plus de temps au débat d'urgence.

22. Enfin, il pourrait être utile de réfléchir à la proportion du temps de parole attribuée aux orateurs invités ainsi qu'à la répartition du temps entre débats statutaires et politiques.

Actions proposées : les membres du Bureau pourraient souhaiter réfléchir à des mesures à prendre éventuellement lors de la 46^e session afin d'augmenter le temps de parole disponible pour les membres du Congrès, ou d'assurer davantage de possibilités pour différents orateurs de contribuer aux débats. A titre d'exemple :

- le nombre d'orateurs invités et/ou la proportion du temps qui leur est attribuée pourrait être réduits ;
- d'autres modifications au temps de parole pourraient être appliquées en cas de besoin, sans nécessiter d'amendements aux Règles et procédures ;
- le Bureau pourrait réfléchir à la répartition du temps entre débats statutaires et politiques..

Ces dispositifs pourraient être mis en place de façon provisoire/expérimental pour la 46^e session. Même si chaque changement est mineur, leur effet cumulé pourrait permettre à davantage de membres de participer activement aux débats.

3.2.2. Gestion des listes d'orateurs avant et pendant les débats

23. Certaines des observations formulées lors de la réunion du Bureau du 26 octobre 2023 ont mis en lumière les difficultés inhérentes à la gestion et à la participation aux débats où le nombre d'orateurs inscrits est élevé ou peu prévisible et où il n'est pas possible d'anticiper si, quand et pour combien de temps les orateurs inscrits au débat pourront s'exprimer.

24. Les Règles et procédures du Congrès permettent aux membres de s'inscrire en tant qu'orateur avant ou pendant la séance pertinente (article 30.1). Cette disposition est conçue pour garantir assez de flexibilité pour permettre aux membres de répondre à des points soulevés au cours d'un débat. Toutefois, elle a pour effet de rendre impossible l'établissement d'une liste d'orateurs définitif en amont du débat ainsi que sa mise à la disposition du Président et des membres. Au sein du Parlement européen, il n'a pas non plus été possible d'afficher sur les écrans de l'hémicycle ni en ligne le nom de la personne en train de s'exprimer ni du prochain orateur inscrit. Par conséquent, les orateurs inscrits ne peuvent pas prévoir à quel moment la parole leur sera donnée.

25. Les Règles et procédures permettent au Président de réduire le temps de parole des orateurs ou d'interrompre la liste d'orateurs même si tous les membres inscrits n'ont pas pu prendre la parole (article 30.7). Il peut toutefois s'avérer difficile d'appliquer ces dispositions dans le vif d'un débat, surtout si les membres considèrent très important le fait de pouvoir participer à un débat.

26. Lors de la 45^e session, l'effet cumulé d'un ordre du jour très chargé, du nombre élevé d'orateurs inscrits pour certains débats, du nombre élevé d'amendements déposés sur certains textes pour adoption et du temps réduit pour les séances plénières pendant la période d'utilisation des locaux du Parlement européen a rendu particulièrement difficile la gestion des listes d'orateurs pendant les débats.

27. Lors de la séance du jeudi matin, au vu de la participation de trois orateurs invités et du nombre élevé de membres inscrits pour le débat thématique sur la Violence contre les élus locaux et régionaux, ainsi que du grand intérêt manifesté par les membres pour le débat d'urgence et du nombre élevé d'amendements déposés pour ce débat, le Président a proposé dès l'ouverture de la séance de clore les listes d'orateurs pour l'ensemble des débats et a rappelé aux membres qu'ils pourraient se retirer des listes s'ils le souhaitaient, par exemple si le point qu'ils avaient prévu de soulever avait déjà été mentionné par l'un des orateurs précédents. Compte tenu du nombre d'orateurs inscrits pour les différents débats, le temps de parole des membres a été réduit à deux minutes pour le premier, dès l'ouverture du débat, et à une minute pour le deuxième débat, encore une fois dès l'ouverture du débat. Cela a instauré plus de prévisibilité à la fois pour la présidence et les membres et a simplifié la gestion des débats.

Actions proposées : les membres du Bureau pourraient souhaiter réfléchir à des mesures à prendre éventuellement lors de la 46^e session afin de faciliter la gestion des débats :

- le Président pourrait annoncer dès l'ouverture de chaque débat le temps de parole attribué à tous les orateurs inscrits, le réduisant pour l'ensemble des orateurs dès le début du débat si nécessaire, prévenant ainsi les membres qu'ils devront raccourcir leur intervention ;
- afin de donner plus de prévisibilité aux membres, le Président pourrait systématiquement indiquer, lors qu'il donne la parole : « Le prochain orateur est [nom], suivi par [nom(s)] du prochain orateur ou des deux prochains orateurs » ;
- un délai pourrait être fixé pour l'inscription des orateurs ;
- dans des cas exceptionnels, comme lors de la dernière séance de la 45^e session, le Président pourrait annoncer dès l'ouverture d'une séance que les listes d'orateurs ont été closes pour toute la séance.