



**AS/Pro (2012) 03 def**

24 janvier 2012

frdoc03\_2012

## **Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles**

### **Contestation pour des raisons formelles des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire ukrainienne**

#### **Rapport**

présenté par M. Egidijus Vareikis, Président, au nom de la commission

#### **A. Avis au Président de l'Assemblée parlementaire<sup>1</sup>**

1. Le 23 janvier 2012, les pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de l'Ukraine ont été contestés pour des raisons formelles, conformément à l'article 7 du Règlement de l'Assemblée, au motif que la composition de la délégation ne respectait pas le critère d'une représentation équitable des partis ou groupes politiques.

2. Lors de sa réunion du 24 janvier 2012, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a examiné les diverses objections soulevées et a établi que la désignation de la délégation ukrainienne auprès de l'Assemblée parlementaire s'est faite dans le respect de l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe et de l'article 6 du Règlement de l'Assemblée, s'agissant de la représentation équitable des partis et groupes politiques dans la délégation.

3. En conséquence, la commission conclut à la ratification des pouvoirs de la délégation parlementaire ukrainienne.

4. Toutefois, la commission relève que la liste des membres de la délégation ukrainienne, telle qu'elle a été transmise au Président de l'Assemblée parlementaire, comporte des informations erronées en particulier en ce qui concerne l'appartenance politique de trois membres : M. Valeriy Pysarenko, représentant, et MM. Oleksandr Feldman et Volodymyr Pylypenko, suppléants, sont inscrits comme appartenant au Bloc Yuliya Tymoshenko, alors qu'ils siègent en réalité sous d'autres étiquettes politiques. Elle demande au Président de l'Assemblée parlementaire d'inviter le Président du Parlement ukrainien à clarifier la question de l'affiliation politique de ces trois parlementaires et à transmettre au Président de l'Assemblée parlementaire des informations actualisées.

5. Par ailleurs, la commission invite le Président de l'Assemblée parlementaire à rappeler au Président du Parlement ukrainien et à la délégation parlementaire ukrainienne que la promotion du pluralisme politique, notamment par la promotion de normes et pratiques garantissant le fonctionnement pluraliste des

<sup>1</sup> Adopté à l'unanimité par la commission le 24 janvier 2012.

parlements nationaux, constitue un engagement de tous les parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle rappelle à cet égard plus précisément sa Résolution 1601 (2008) sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique, ainsi que sa Résolution 1798 (2011) sur la représentation équitable des partis ou groupes politiques des parlements nationaux au sein de leurs délégations à l'Assemblée parlementaire.

## B. Exposé des motifs

### 1. Introduction

1. A l'ouverture de la session 2012, lors de la séance du 23 janvier, M. Vareikis, au nom du groupe PPE/DC, a contesté les pouvoirs non encore ratifiés de la délégation de l'Ukraine auprès de l'Assemblée parlementaire pour des raisons formelles (article 7.1 du Règlement), au motif que trois de ses membres – M. Valeriy Pysarenko, représentant, et MM. Oleksandr Feldman et Volodymyr Pylypenko, tous deux suppléants – inscrits comme appartenant au Bloc Yuliya Tymoshenko, formation de l'opposition, siégeaient en réalité dans leur parlement sous d'autres étiquettes politiques. Conformément à l'article 7.2, l'Assemblée a renvoyé les pouvoirs à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles.

2. La commission doit donc examiner si la procédure de désignation de la délégation ukrainienne :

- a été conforme aux principes énoncés à l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe considéré en liaison avec l'article 6 du Règlement de l'Assemblée, et

- si elle n'a pas méconnu les principes garantis par l'article 7.1.b du Règlement de l'Assemblée.

3. Aux termes de l'article 7.2, « *si la commission conclut à la ratification des pouvoirs, elle peut transmettre au Président de l'Assemblée un simple avis dont il donnera lecture en Assemblée plénière ou en Commission permanente, sans que celles-ci en débattent. Si la commission conclut à la non-ratification des pouvoirs ou à leur ratification assortie de la privation ou de la suspension de certains des droits de participation ou de représentation, le rapport de la commission est inscrit à l'ordre du jour pour débat dans les délais prescrits* ».

### 2. Conformité de la composition de la délégation parlementaire ukrainienne avec l'article 6 du Règlement de l'Assemblée

4. L'article 7.1.b. du Règlement de l'Assemblée dispose que « *Les pouvoirs peuvent être contestés par au moins dix membres de l'Assemblée présents dans la salle des séances, appartenant à cinq délégations nationales au moins, se fondant sur des raisons formelles basées sur (...) les principes énoncés dans l'article 6.2 du Règlement selon lesquels les délégations parlementaires nationales doivent être composées de façon à assurer une représentation équitable des partis ou groupes politiques existant dans leurs parlements (...)* ».

5. La contestation des pouvoirs de la délégation parlementaire ukrainienne se fonde clairement sur le fait que la composition de la délégation ne respecterait pas le critère de la représentation équitable des partis ou groupes politiques posé par le Règlement.

6. La délégation parlementaire ukrainienne a droit, en application des articles 25 et 26 du Statut du Conseil de l'Europe, à douze représentants et douze suppléants. Le rapport du Président de l'Assemblée sur la vérification des pouvoirs des représentants et des suppléants pour la session ordinaire de 2012 de l'Assemblée (Doc. 12828) mentionne que la composition de la délégation parlementaire ukrainienne s'établit de la manière suivante :

#### *Représentants*

Ms Oksana BILOZIR (Christian Democratic Union)  
 Ms Olena BONDARENKO (Yuliya Tymoshenko Bloc)  
 Ms Olha HERASYM'YUK (Our Ukraine)  
 Mr Serhiy HOLOVATY (Party of Regions)  
 Ms Yuliya LIOVOCHKINA (Party of Regions)  
 M. Ivan POPESCU (Party of Regions)  
 Mr Valeriy PYSARENKO (Yuliya Tymoshenko Bloc)  
 Mr Volodymyr RYBAK (Party of Regions)  
 Mr Mykola SHERSHUN (The Lytvyn Bloc)  
 Mr Serhiy SOBOLEV (Yuliya Tymoshenko Bloc)  
 Mr Petro SYMONENKO (Communist Party)  
 Mr Kostiantyn ZHEVAHO (Yuliya Tymoshenko Bloc)

*Suppléants*

Mr Oleksandr FELDMAN (Yuliya Tymoshenko Bloc)  
Mr Mustafa JEMILIEV (Our Ukraine)  
Mr Serhii KIVALOV (Party of Regions)  
Mr Serhiy KLYUEV (Party of Regions)  
Mr Yevhen MARMAZOV (Communist)  
Mr Oleksiy PLOTNIKOV (Party of Regions)  
Mr Volodymyr PYLYPENKO (Yuliya Tymoshenko Bloc)  
Mr Yevgeniy SUSLOV (Yuliya Tymoshenko Bloc)  
Mr Volodymyr VECHERKO (Party of Regions)

**2.1. Les pouvoirs de la délégation ukrainienne transmis le 2 janvier 2012**

7. Conformément à l'article 25 du Statut, les membres (représentants et suppléants) d'un Etat membre du Conseil de l'Europe auprès de l'Assemblée sont « élus par [leur] parlement en son sein ou désignés parmi les membres du parlement selon une procédure fixée par celui-ci ».

8. L'article 6.1. dispose que « Les pouvoirs des représentants et suppléants, élus aux sein du parlement national ou fédéral ou désignés parmi les membres du parlement national ou fédéral, sont remis au Président de l'Assemblée par le Président du parlement national, par le Président d'une chambre parlementaire nationale ou par toute personne à laquelle ils auraient donné délégation. Chaque Etat membre notifie au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe quelle est cette autorité compétente en ce qui le concerne. Les pouvoirs sont transmis autant que possible une semaine au moins avant l'ouverture de la session ».

9. Ladite autorité compétente est, pour l'Ukraine, le Président de la *Verkhovna Rada* ou toute autre personne à laquelle il donne délégation. Les pouvoirs ukrainiens pour l'année parlementaire 2012 ont été transmis par courrier du Président de la *Verkhovna Rada*, M. Volodymyr Lytvyn, daté du 23 décembre 2011, au Président de l'Assemblée parlementaire le 2 janvier 2012. Cette lettre précise que « les mandats des membres représentants et suppléants de la délégation permanente de la *Verkhovna Rada* de l'Ukraine approuvés antérieurement par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe restent valides pour la période de la session 2012 ».

10. Le 19 janvier 2012, le Président de l'Assemblée parlementaire recevait une lettre, datée de la veille, cosignée par M. A. Kozhemiakin, Chef de la faction *BYUT-Batkivshchyna*, et M. M. Martynenko, Chef de la faction *Our Ukraine-People's Self Defense*, visant à informer l'Assemblée de ce que la faction *BYUT-Batkivshchynyna* avait exclu en 2010 MM. Valeriy Pysarenko, Oleksandr Feldman et Volodymyr Pylypenko, en raison de leur collaboration avec la majorité pro-présidentielle. Cette faction a alors décidé de les remplacer, au sein de la délégation à l'Assemblée parlementaire, par MM. Roman Zvarych, Stepan Kurpil et Elina Shishkina. Cette décision a été entérinée par la commission des affaires étrangères de la *Verkhovna Rada* qui, conformément au règlement, est compétente pour transmettre, au Président de la *Verkhovna Rada*, les recommandations des factions et groupes pour les désignations dans les délégations parlementaires internationales. Il n'a pas été tenu compte de ces recommandations, ni pour l'ouverture de la session de 2011, ni pour celle de 2012. Au demeurant, les signataires indiquent que MM. Valeriy Pysarenko et Volodymyr Pylypenko sont désormais non inscrits, et que M. Oleksandr Feldman est devenu membre du Parti des Régions, qui appartient à la majorité parlementaire.

**2.2. Composition politique de la Verkhovna Rada**

11. Les informations qui figurent sur le site internet officiel de la *Verkhovna Rada*<sup>2</sup>, et qui sont reproduites en annexe au présent rapport, font état de l'existence de cinq factions (auxquelles s'ajoute un groupe de députés<sup>3</sup>).

12. Au sein de la *Verkhovna Rada*, les parlementaires peuvent se regrouper dans des factions ou des groupes de députés. Selon l'article 58 de son règlement, les factions sont formées sur la base des partis par les députés élus sur la liste des partis politiques (blocs électoraux de partis politiques) qui ont obtenu des mandats suite aux élections législatives. Un parti politique (un bloc électoral de partis politiques) peut former au sein du parlement une seule faction. Les députés non affiliés peuvent s'associer dans un groupe

<sup>2</sup> <http://static.rada.gov.ua/site/eng/factions.htm>

<sup>3</sup> Un autre groupe de députés, « Right of Choice », créé plus récemment, n'est toutefois pas mentionné sur le site.

parlementaire de députés (article 59 du règlement). Un député ne peut être membre que d'une seule faction ou d'un seul groupe parlementaire.

13. Le même site internet indique également que :

– M. Volodymyr Pylypenko a été membre de la faction du Bloc Yuliya Tymoshenko du 3 juin 2006 au 21 septembre 2010 ; il ne fait actuellement partie d'aucune faction ou groupe.

– M. Valeriy Pysarenko a été membre de la faction du Bloc Yuliya Tymoshenko du 23 novembre 2007 au 21 septembre 2010; il ne fait actuellement partie d'aucune faction ou groupe.

– M. Oleksandr Feldman a été membre de la faction du Bloc Yuliya Tymoshenko du 23 novembre 2011 au 16 mars 2011 et il a intégré la faction du Parti des Régions le 16 mars 2011.

14. De fait, la situation parlementaire semble quelque peu confuse. Suite à la déclaration d'inconstitutionnalité de la loi 2222-VI, le 30 septembre 2010, la *Verkhovna Rada* ne connaît plus de distinction officielle entre la coalition de majorité et l'opposition (voir l'avis n° 599 (2010) de la Commission de Venise, adopté en décembre 2010, sur la situation constitutionnelle en Ukraine, en particulier les paragraphes 22 à 28<sup>4</sup>).

15. La majorité parlementaire existe, sans qu'il y ait vraiment de base légale dans le Règlement. Celle-ci regroupe le Parti des Régions, le Parti du Peuple et le Parti Communiste et, au 1<sup>er</sup> janvier 2012, elle représente 53% des sièges (237) à la *Verkhovna Rada*<sup>5</sup>. S'agissant de l'opposition parlementaire, la réalité est plus délicate à appréhender, notamment au regard tant de la situation politique fluctuante – départs groupés de parlementaires d'un bloc vers un autre ; création en 2010 et 2011 de deux groupes de députés ; ralliement plus ou moins officieux de parlementaires devenus indépendants à la majorité ; etc – que de l'incertitude juridique qui pèse sur le fonctionnement des institutions. Il est donc pour le moins difficile d'obtenir des données chiffrées certaines et actualisées qui pourraient permettre à la commission du Règlement de savoir avec précision si les factions et groupes politiques – dans leur composition actuelle – sont équitablement représentés à l'Assemblée parlementaire en 2012.

### 2.3. Evaluation

16. Rappelons en premier lieu que l'Assemblée a adopté, en mars 2011, sur la base d'un rapport de la commission du Règlement, la Résolution 1798 sur la représentation équitable des partis ou groupes politiques des parlements nationaux au sein de leurs délégations à l'Assemblée parlementaire, laquelle comporte une série de douze principes qui permettent d'apprécier si les partis ou groupes politiques sont équitablement représentés dans les délégations nationales auprès de l'Assemblée. La présente contestation des pouvoirs fournit l'occasion à la commission d'appliquer ces principes.

17. Il existe peu de précédents où l'Assemblée a eu à se prononcer sur une contestation mettant en cause l'absence de représentation politique équitable des partis et groupes politiques, et auquel la commission peut ici se référer :

– En janvier 2010, la commission a eu à se prononcer sur deux contestations de pouvoirs non encore ratifiés pour des raisons formelles, respectivement de la délégation parlementaire arménienne et de la délégation parlementaire albanaise, toutes deux relatives à la sous-représentation alléguée de partis ou groupes politiques de l'opposition. Dans ces deux cas, la commission a conclu à la ratification des pouvoirs<sup>6</sup>.

– Précédemment, en septembre 2009, à l'occasion de l'examen de la contestation des pouvoirs de la délégation parlementaire moldave, elle avait également conclu à la ratification des pouvoirs, non sans avoir appelé, comme dans les deux cas sus-mentionnés, le parlement national concerné à tenir pleinement compte des exigences posées par le Règlement de l'Assemblée, s'agissant d'assurer une représentation politique équilibrée au sein des délégations.

– En 1998 et en 1999, la commission du Règlement s'était prononcée sur la composition de la délégation d'invité spécial de l'Arménie, s'agissant d'un cas dans lequel le principal parti d'opposition au

<sup>4</sup> [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)044-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)044-f.pdf)

<sup>5</sup> [http://bilshist.rada.gov.ua/bilshist/control/uk/publish/article?art\\_id=45434&cat\\_id=45421](http://bilshist.rada.gov.ua/bilshist/control/uk/publish/article?art_id=45434&cat_id=45421)

<sup>6</sup> Voir les deux avis au Président de l'Assemblée parlementaire, documents AS/Pro (2010) 05 def et AS/Pro (2010) 06 def.

parlement ne s'était vu accordé aucun des 4 sièges de la délégation<sup>7</sup>. La commission du Règlement avait alors conclu qu'« *on ne peut pas considérer qu'une délégation ne comportant aucun représentant du principal parti d'opposition reflète les divers courants d'opinions représentés au sein du parlement* ».

18. La commission rappelle, en outre, qu'elle a toujours considéré « *qu'une représentativité rigoureuse de toutes les forces politiques ne pourra jamais être assurée dans les parlements membres qui ont un nombre de sièges limité à l'Assemblée et un nombre de groupes politiques supérieur à celui des sièges à pourvoir* »<sup>8</sup>, raison pour laquelle l'article 6.2.a. du Règlement stipule que les délégations nationales doivent être composées de façon à assurer une représentation équitable des partis politiques « *dans la mesure où le nombre de leurs membres le permet* ».

19. Au sein de la délégation parlementaire ukrainienne, la majorité détient à l'évidence 4 sièges de représentants sur 12 et 5 sièges de suppléants sur 12. Toutefois, en l'absence de données fiables quant au nombre exact de parlementaires qui appartiennent à des formations de l'opposition politique, il est difficile pour la commission du Règlement de vérifier dans quelle mesure les exigences posés par le Règlement de l'Assemblée en ce qui concerne la représentation politique équitable ont été respectées. Rien n'indique que les principes garantis par l'article 7.1 du Règlement de l'Assemblée n'ont pas été respectés par le parlement ukrainien.

20. Enfin, la commission du Règlement attend également des membres de la délégation ukrainienne qu'ils l'informent pleinement de la procédure de nomination dans les délégations parlementaires internationales, prévue par le règlement intérieur de la *Verkhovna Rada*, afin d'examiner plus attentivement l'allégation avancée par MM. Kozhemiakin et Martynenko d'une violation de la procédure en question.

21. Lors de sa réunion du 24 janvier 2012, la commission du Règlement a tenu un échange de vues avec M. Popescu, président de la délégation ukrainienne. Celle-ci a notamment indiqué, statistiques à l'appui, que toutes les factions de la *Verkhovana Rada* étaient représentées au sein de la délégation et ce en proportion de leur représentativité numérique ; dès lors, la composition de la délégation respecte pleinement le principe posé par le Règlement de l'Assemblée en matière de représentation politique équitable.

### 3. CONCLUSIONS

22. Il n'appartient pas à la commission du Règlement, à l'occasion de la vérification des pouvoirs des délégations, d'entrer dans le jeu des partis. L'Assemblée a fixé des critères spécifiques pour évaluer si une délégation nationale à l'Assemblée assure une représentation équitable des partis ou groupes politiques existant dans le parlement national concerné. Parmi les principes visant à apprécier la notion de représentation équitable des partis ou groupes politiques, posés par la Résolution 1798 (2011), figure l'engagement de l'Assemblée d'éviter « de s'immiscer dans les détails du dosage de la composition politique d'une délégation », étant également précisé que l'Assemblée « évalue simplement si la représentation des groupes politiques du parlement est équitable, mais pas si elle proportionnelle ».

23. Sur cette base, il n'y a pas d'indication que les principes garantis par l'article 7.1 du Règlement de l'Assemblée n'auraient pas été respectés. Toutefois, la commission du Règlement relève que :

– la liste des membres de la délégation ukrainienne, telle qu'elle a été transmise au Président de l'Assemblée, n'est pas actualisée au regard de leur appartenance politique ; elle comporte des informations erronées notamment en ce qui concerne l'appartenance politique de MM. Valeriy Pysarenko, Oleksandr Feldman et Volodymyr Pylypenko, qui sont inscrits comme appartenant au Bloc Yuliya Tymoshenko, alors qu'ils siègent en réalité sous d'autres étiquettes politiques ;

– d'une manière générale, le Président de la *Verkhovna Rada* n'a pas transmis à l'Assemblée, en 2011 et en 2012, les informations précises et actualisées quant au nombre et à la dénomination des factions et groupes, et à la répartition des membres au sein de ses factions et groupes ;

– si elle était confirmée, l'objection soulevée, selon laquelle la procédure de désignation des représentants des factions à la délégation, telle que définie par le règlement de la Rada, aurait été enfreinte est tout à fait sérieuse et elle serait révélatrice de dysfonctionnements importants au sein de la Rada, notamment en ce qu'ils portent atteinte à l'exercice par l'opposition parlementaire de ses droits.

<sup>7</sup> Voir rapports transmis au Bureau, doc. AS/Pro (1998) 11 et AS/Pro (1999) 03.

<sup>8</sup> Voir rapport sur la désignation des délégations nationales à l'Assemblée parlementaire, 1996, rapporteur : M. Schieder (Doc. 7627).

24. Aussi, après examen des objections soulevées, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles considère que la composition de la délégation parlementaire ukrainienne est conforme à l'article 6 du Règlement de l'Assemblée. La commission propose, en conséquence, que l'Assemblée ratifie les pouvoirs de la délégation.

25. Elle est toutefois d'avis que le Président de l'Assemblée parlementaire adresse un courrier au Président du Parlement ukrainien :

– en l'invitant à clarifier la question de l'affiliation politique des membres de la délégation parlementaire ukrainienne et à transmettre au Président de l'Assemblée parlementaire des informations actualisées ;

– en lui rappelant l'engagement de tous les parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe à promouvoir le pluralisme politique, notamment par la promotion de normes et pratiques garantissant le fonctionnement pluraliste des parlements nationaux, et à veiller à la mise en œuvre des recommandations de l'Assemblée parlementaire, notamment, dans le cas d'espèce, à la Résolution 1601 (2008) sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique, ainsi que sa Résolution 1798 (2011) sur la représentation équitable des partis ou groupes politiques des parlements nationaux au sein de leurs délégations à l'Assemblée parlementaire.

## Annexe 1

<i>Date:</i> 23/01/2012	Représentation des groupes politiques à la Verkhovna Rada		Représentation dans la délégation à l'Assemblée Parlementaire (12 représentants et 12 suppléants)			
	<i>Nom de la faction</i>	<i>Nombre de sièges</i>	<i>Pourcentage de sièges détenus</i>	<i>Membres titulaires</i>	<i>Suppléants</i>	<i>Total</i>
Faction of the Party of Regions	192	53%	4	5 (6)	9 (10)	37,5% (41,7%)
Faction of the Communist Party of Ukraine	25		1	1	2	8,5%
Faction of the People's Party (former Lytvyn Bloc)	20		1		1	4,2%
Faction of the Yuliya Tymoshenko Bloc-Batkivshchyna	103	23%	4 (3)	5 (3)	9 <sup>9</sup> (6)	37,5% (25%)
Faction of the Bloc "Our Ukraine – People's Self-Defence" <sup>10</sup>	65	14,44%	2	1	3	12,5%
Deputy Group "Reforms for the Future"	22	4,9%				
Members not included in any faction or group	21	4,7%	(1)	(1)	(2)	(8,5%)
Total	450		12	12	24	100%

(entre parenthèses et en italique : chiffres corrigés prenant en compte la situation actualisée des trois membres n'appartenant plus au Bloc Yulia Tymoshenko)

<sup>9</sup> Y compris les trois membres contestés comme n'appartenant plus au Bloc Yulia Tymoshenko.

<sup>10</sup> Regroupant les partis suivants: People's Union "Our Ukraine", Political party "Forward, Ukraine!", People's Movement of Ukraine (Rukh), Ukrainian People's Party, Ukrainian Republican Party "Sobor", Christian-Democratic Union Party, European Party of Ukraine, Civic party "PORA", Party of Motherland Defenders.

En septembre 2011, les membres du "Christian Democratic Union" ont quitté cette faction, pour rejoindre le groupe de députés « Right of Choice », créé en juillet 2010.