



AS/Pro (2013) 03 def

22 janvier 2013

frdoc03def_2012

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Contestation pour des raisons formelles des pouvoirs non encore ratifiés de Mme Zaroulia (Grèce, NI) et de M. Gaudi Nagy (Hongrie, NI)

Rapport

présenté par Mme Nataša Vučković, Présidente, au nom de la commission

A. Avis au Président de l'Assemblée parlementaire¹

1. Le 21 janvier 2013, les pouvoirs non encore ratifiés de Mme Zaroulia (Grèce, NI) et de M. Gaudi Nagy (Hongrie, NI) ont été contestés pour des raisons formelles, conformément à l'article 7 du Règlement de l'Assemblée, aux motifs qu'ils appartiennent l'un et l'autre à des partis politiques qui ne respectent pas les valeurs du Conseil de l'Europe et qu'ils ont tenu des propos qui sont incompatibles avec ces valeurs.

2. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a examiné les diverses objections soulevées et a établi que la désignation de Mme Zaroulia et de M. Gaudi Nagy 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.

3. En conséquence, la commission conclut à la ratification des pouvoirs de Mme Zaroulia et de M. Gaudi Nagy.

4. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles entend préciser que la démarche de contester les pouvoirs de membres individuels obéit à des critères strictement posés par le Règlement. L'article 7.1. ne permet pas de contester les pouvoirs d'un membre individuel de manière effective, s'agissant de le sanctionner du fait de ses actions ou de ses déclarations lorsque celles-ci sont gravement contraires et portent atteinte de manière persistante aux principes et valeurs défendus par le Conseil de l'Europe. Il n'appartient pas à la commission, dans le strict cadre de sa compétence, de se prononcer sur l'existence de violations substantielles du Statut du Conseil de l'Europe, dont les obligations s'imposent aux Etats membres, qui relève d'une procédure distincte qui n'a pas été mise en œuvre par les contestataires à l'ouverture de la session.

5. La commission tient à préciser, avec la plus grande fermeté, que la présente décision ne saurait être interprétée comme un soutien ou une reconnaissance, même indirecte, d'activités, convictions, agissements ou positions politiques que l'Assemblée parlementaire n'a eu de cesse, au cours de 63 années d'existence, de condamner. La commission rappelle l'attachement indéfectible de l'Assemblée parlementaire à la

¹ Adopté à l'unanimité par la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles le 22 janvier 2013

promotion et à la défense des droits de l'homme, de la démocratie et de la prééminence du droit, en particulier dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'intolérance et l'antisémitisme.

6. La commission considère que le libellé actuel de l'article 7.1.c. ne permet pas de contester les pouvoirs d'un membre individuel de manière effective, en particulier s'agissant de sanctionner un membre du fait de ses actions ou de ses déclarations lorsque celles-ci sont gravement contraires et portent atteinte de manière persistante aux principes et valeurs défendus par le Conseil de l'Europe. Aussi, elle invite le Bureau de l'Assemblée à la charger de réexaminer la question afin de prendre en considération les préoccupations qui se sont manifestées parmi les membres de l'Assemblée.

B. Exposé des motifs

1. Introduction

1. A l'ouverture de la session 2013, lors de la séance du 21 janvier, Mme Nirenstein (Italie, PPE/DC), a contesté les pouvoirs non encore ratifiés de Mme Zaroulia (Grèce, NI) et de M. Gaudi Nagy (Hongrie, NI) pour des raisons formelles, en vertu de l'article 7 du Règlement, aux motifs qu'ils appartiennent l'un et l'autre à des partis politiques racistes et antisémites – ce qui entre en conflit avec l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe aux termes duquel tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales – et que les deux membres ont tenu des propos qui sont incompatibles avec ces valeurs.

2. Conformément à l'article 7.2, l'Assemblée a renvoyé les pouvoirs contestés à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles.

3. La commission doit donc examiner si la procédure de désignation de ces deux membres :

- 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. du Règlement de l'Assemblée.

4. 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. Dispositions réglementaires applicables et mandat de la commission du Règlement

5. 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* ».

6. L'article 7.1. 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 :

7.1.a. une ou plusieurs dispositions applicables du Statut (notamment les articles 25 et 26);

7.1.b. 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 et comprendre, en tout état de cause, un représentant du sexe sous-représenté désigné en qualité de représentant;

7.1.c. l'absence de déclaration solennelle, telle qu'indiquée à l'article 6.2.b.

La contestation doit être dûment motivée par ses auteurs. »

2.1. Fondements d'une contestation des pouvoirs sur la base de l'article 7

7. L'article 7, en vigueur dans sa rédaction actuelle depuis 2000 (Résolution 1202 (1999)), permet la contestation des pouvoirs aussi bien d'une délégation que d'un membre individuel. A cette date, une distinction a été clairement opérée selon que la contestation des pouvoirs repose sur des motifs techniques – formels (article 7) – ou sur des motifs politiques – substantiels (articles 8 et 9). Il a ainsi été établi que, s'agissant de motifs politiques, seuls les pouvoirs d'une délégation entière pouvaient être contestés, et que la procédure prévue aux articles 8 et 9 était seule applicable.

8. L'article 7.1 ne prévoit que trois raisons formelles qui peuvent fonder une contestation. A l'évidence, la contestation des pouvoirs d'un membre individuel ne peut être fondée sur l'article 7.1.a. (une ou plusieurs dispositions applicables du Statut, relatives à des obligations formelles) ou l'article 7.1.c. (l'absence de déclaration solennelle²). Une contestation des pouvoirs d'une délégation se fonderait, quant à elle, sur les alinéas a et b de l'article 7.1.

9. L'Assemblée n'a pas été amenée à examiner la contestation des pouvoirs de membres d'une délégation nationale, à titre individuel, en application du nouveau Règlement en vigueur depuis janvier 2000. Aussi l'examen de la présente contestation oblige-t-elle la commission du Règlement à définir strictement le cadre dans lequel une telle contestation peut utilement prospérer.

3. Conformité des pouvoirs de Mme Zaroulia et de M. Gaudi Nagy au Règlement

10. La contestation des pouvoirs de Mme Zaroulia et de M. Gaudi Nagy se fonde clairement sur le fait que ces deux membres appartiennent à des partis politiques que Mme Nirenstein a qualifié de « racistes et antisémites » et que les valeurs défendues par ces partis sont contraires aux idéaux et principes du Conseil de l'Europe, tels qu'énoncés à l'article 3 de son Statut. Au demeurant, ils ont tenu des propos qui sont incompatibles avec les valeurs du Conseil de l'Europe.

11. A l'évidence, les motifs soulevés, quelle que soit leur formulation, quelle que soit la gravité des allégations invoquées, ne relèvent en aucune manière d'une violation des dispositions formelles fixées par le Règlement ou le Statut du Conseil de l'Europe, que sanctionne l'article 7. Ce qui est en cause n'est pas l'absence de déclaration solennelle signée par les membres, ni la non application d'une clause formelle figurant au Statut, mais bien le non-respect des objectifs et des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe. Il s'agit d'une question substantielle, par essence politique.

12. Le problème de la représentation au sein de l'Assemblée de membres appartenant à des partis ou mouvements extrémistes soulevé par la présente contestation n'est pas nouveau³.

3.1. Sur la composition politique des délégations nationales

13. L'article 6.2 du Règlement fait obligation aux délégations nationales d'être composées « de façon à assurer une représentation équitable des partis ou groupes politiques existant dans leurs parlements ». La composition des délégations nationales à l'Assemblée doit refléter celle des parlements nationaux, mais le choix des représentants est laissé à la discrétion des parlements nationaux, sur la base des règles internes propres à chaque parlement.

14. En 2011, l'Assemblée a adopté, 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.

15. Les règles applicables sus rappelées obligent les parlements nationaux à traduire l'éventail politique de la représentation nationale dans leur délégation à l'Assemblée ; on ne peut donc exclure que des membres de partis extrémistes, dès lors que ceux-ci sont suffisamment représentés dans les parlements nationaux, figurent dans les délégations à l'Assemblée. Dans la mesure où ces membres de partis extrémistes ont été démocratiquement élus par les citoyens pour siéger au parlement de leur pays et qu'ils appartiennent à des groupes politiques dument constitués, les parlements qui viendraient à les exclure

² Dans le cas d'espèce, Mme Zaroulia et M. Gaudi Nagy ont tous deux signé la déclaration solennelle. (Aux termes de l'article 6.2.b.: « Les pouvoirs des membres d'une délégation nationale doivent être accompagnés d'une déclaration écrite de chaque membre libellée comme suit: « Je soussigné(e)... affirme et déclare par la présente que j'adhère aux objectifs et aux principes fondamentaux du Conseil de l'Europe, mentionnés au préambule, à l'article 1.a. et à l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe. »)

³ Dans sa Résolution 1344 (2003) « Menace des partis et mouvements extrémistes pour la démocratie en Europe », l'Assemblée se déclarait « consciente que la lutte contre l'extrémisme place les démocraties devant un dilemme, car elles doivent, d'une part, garantir la liberté d'expression, la liberté de réunion et d'association, et permettre l'existence et la représentation politique de tout groupe politique, et, d'autre part, se défendre et établir des garde-fous face à l'action de certains partis extrémistes bafouant les principes démocratiques et les droits de l'homme » ; dans la Résolution 1370 (2004) sur la contestation des pouvoirs de la délégation parlementaire de Serbie-Monténégro, l'Assemblée jugeait « nécessaire de régler le problème des partis extrémistes et des membres individuels de ces partis lorsqu'ils sont nommés membres de leur délégation nationale auprès de l'Assemblée ». C'est cette démarche qui est à l'origine de la Résolution 1443 (2005).

délibérément de leurs délégations interparlementaires s'exposeraient à la critique que ces délégations ne sont pas composées de manière politiquement équitable. Il n'appartient pas à l'Assemblée d'aller au-delà des règles fixées par le Statut du Conseil de l'Europe ou de celles qu'elle s'est elle-même fixée (article 6), en se substituant aux parlements nationaux dans le choix qu'ils effectuent des membres composant leurs délégations.

16. C'est la raison pour laquelle deux principes – et seulement deux – s'imposent aux parlements nationaux lorsqu'ils composent leurs délégations : la représentation équitable des partis ou groupes politiques ; la représentation minimale du sexe sous-représenté. Le choix de leurs représentants est laissé à la discrétion des parlements nationaux, dans le cadre de leur règlement intérieur.

3.2. *Sur les fondements de la contestation des pouvoirs à titre individuel*

17. L'occasion a été donnée à l'Assemblée en 2005 de clarifier la question de la contestation des pouvoirs, à titre individuel, notamment à l'égard de parlementaires dont les actes ou les déclarations ne répondent pas aux normes⁴. Il est donc expressément fait référence ici au rapport présenté à l'époque, qui analyse en détail les arguments en faveur ou opposés à l'instauration de la possibilité d'empêcher les membres de parlements nationaux qui se seraient expressément identifiés aux activités et aux programmes de partis opposés aux valeurs du Conseil de l'Europe de devenir représentants ou suppléants à l'Assemblée parlementaire.

18. Dans la Résolution 1443 (2005), l'Assemblée avait alors considéré que « *l'adoption de nouvelles dispositions réglementaires permettant de composer les délégations nationales autrement que sur la base d'une représentation équitable comme le prévoit l'article 6.2, ou de contester à titre individuel les pouvoirs de parlementaires nationaux accusés d'activités ou de déclarations violant avec persistance les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe, présenterait un risque d'abus. L'Assemblée n'a nullement intérêt à devenir le théâtre de luttes politiques internes. (...)* ».

19. L'Assemblée avait alors suivi la commission du Règlement, qui avait considéré que la contestation des pouvoirs à titre individuel, pour des motifs politiques, risquait de présenter un risque d'abus à des fins de luttes politiciennes, soit internes – entre les partis politiques représentés au parlement national, voire de règlements de compte personnels – soit au niveau de l'Assemblée, en ouvrant la possibilité de prolonger sur le plan procédural des controverses politiques (entre groupes politiques, entre représentants de délégations différentes, etc.) ; la commission avait jugé que « *l'Assemblée n'a aucun intérêt à devenir le champ clos de pareils affrontements* ».

20. En outre, exclure des parlementaires nationaux issus de partis extrémistes reviendrait à faire leur jeu, à avaliser une rhétorique bien établie dont ils usent et abusent et par laquelle ils se posent systématiquement en « victimes », isolées et rejetées, du parlementarisme traditionnel ou de 'l'establishment'. Leur légitimité démocratique est fondée, et elle ne doit pas être minimisée au motif que les idées que ces parlementaires incarnent sont contraires aux principes défendus par la majorité, voire violent les valeurs promues par le Conseil de l'Europe. Dans le cadre d'un forum démocratique, tel que l'Assemblée l'incarne, il importe de convaincre pour vaincre, en faisant valoir la force des principes qui sont le fondement de l'action de l'Organisation dans le cadre du débat d'idées. On pourrait même considérer, de manière peut-être idéaliste, que l'appartenance à l'Assemblée pourrait avoir un effet formateur, modérateur, sur les membres de partis extrémistes.

3. CONCLUSIONS

21. L'Assemblée a fixé des procédures précises et des critères spécifiques pour apprécier si une contestation des pouvoirs est fondée. S'agissant d'une contestation des pouvoirs pour des raisons formelles, à titre individuel, il ne lui appartient pas, dans le cadre réglementairement établi, de se livrer à un examen sur le fond, et à apprécier le caractère extrémiste, « raciste et antisémite » des actes, propos, déclarations de Mme Zaroulia et de M. Gaudi Nagy.

22. Les motifs soulevés par la contestation ne sont pas de nature à justifier d'une violation des dispositions formelles fixées par le Règlement ou le Statut du Conseil de l'Europe, que sanctionne l'article 7. Ce qui est en cause n'est pas l'absence de déclaration solennelle signée par les membres, ni la non application d'une clause formelle figurant au Statut, mais bien le non-respect des objectifs et des principes

⁴ Voir la Résolution 1443 (2005) et le rapport de la commission du Règlement et des immunités sur la contestation des pouvoirs de membres d'une délégation nationale auprès de l'Assemblée parlementaire, à titre individuel, pour des raisons substantielles (Doc. 10494), qui concernent la contestation des pouvoirs de la délégation de Serbie-Monténégro.

fondamentaux du Conseil de l'Europe. Il s'agit d'une question substantielle, par essence politique, qui relève de l'article 8 du Règlement.

22. En conséquence, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles pourrait considérer que les pouvoirs individuels de Mme Zaroulia et de M. Gaudi Nagy sont conformes à l'article 6 du Règlement de l'Assemblée, et qu'il y a lieu en conséquence de les ratifier.

23. Au-delà, la commission pourrait considérer que le libellé actuel de l'article 7.1.c. ne permet pas de contester les pouvoirs d'un membre individuel de manière effective, en particulier s'agissant de sanctionner un membre du fait de ses actions ou de ses déclarations lorsque celles-ci sont gravement contraires et portent atteinte de manière persistante aux principes et valeurs défendus par le Conseil de l'Europe. Aussi, elle pourrait décider de réexaminer la question ultérieurement (par exemple, dans le cadre du rapport sur le suivi de la réforme de l'Assemblée) et réfléchir à une formulation qui prenne en considération les préoccupations qui se sont manifestées parmi les membres de l'Assemblée.