



AS/Pro (2014) 10 def

30 septembre 2014

frdoc10_2014

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Privation ou suspension des droits de participation ou de représentation des membres de l'Assemblée dans le cadre de la contestation ou du réexamen des pouvoirs d'une délégation, en application des articles 7, 8 et 9 du Règlement de l'Assemblée

Avis au Bureau de l'Assemblée parlementaire¹

préparé par la Présidente de la commission, Mme Nataša VUČKOVIĆ (Serbie, Groupe socialiste)

1. Introduction

1. Au cours de la partie de session d'avril 2014, l'Assemblée parlementaire a adopté la Résolution 1990 (2014) sur le réexamen, pour des raisons substantielles, des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe, dans laquelle, « afin de marquer sa condamnation et sa désapprobation face aux agissements de la Fédération de Russie à l'égard de l'Ukraine, l'Assemblée décide de suspendre les droits suivants de la délégation de la Fédération de Russie jusqu'à la fin de la session de 2014: droit de vote; droit d'être représenté au Bureau de l'Assemblée, au Comité des présidents et à la Commission permanente; droit de participer à des missions d'observation des élections » (paragraphe 15).

2. Lors de sa réunion du 11 avril 2014, le Bureau de l'Assemblée a invité « la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles à établir une liste de droits de participation ou de représentation dont les membres peuvent être privés ou suspendus dans le cadre de la contestation ou du réexamen des pouvoirs selon les articles 7, 8 et 9 du Règlement de l'Assemblée et de clarifier dans quelle mesure le paragraphe 15.2 de la résolution ci-dessus est compatible avec le Règlement de l'Assemblée en ce qui concerne la représentation des groupes politiques. »

2. Bref historique

2.1. Origine des dispositions mises en œuvre par la Résolution 1990 (2014)

3. Depuis que l'Assemblée existe et jusqu'en 1996, son Règlement ne prévoyait qu'une procédure générale et très simple de vérification des pouvoirs de ses membres, reposant sur le Statut du Conseil de l'Europe (articles 25, 26 et 28), se limitant à énoncer que les pouvoirs faisant l'objet d'une réclamation ou d'une contestation étaient renvoyés à la Commission du Règlement. Le Règlement ne prévoyait aucune disposition permettant une « revérification » de pouvoirs ratifiés dans le courant d'une session, et, dans la pratique, un tel scénario ne s'est jamais produit durant ces décennies (les pouvoirs ratifiés d'une délégation restaient donc valables pendant toute l'année parlementaire).

¹ Approuvé par la commission le 30 septembre 2014.

4. Avec l'adoption de la Résolution 1081 (1996) sur la contestation des pouvoirs de délégations nationales dans le courant d'une session ordinaire², l'Assemblée se dote d'une procédure permettant de contester des pouvoirs non pas uniquement à l'ouverture de la session annuelle mais en cours d'année parlementaire. De surcroît, cette procédure très élaborée et très complète (exigence d'une demande préalable répondant à des conditions de dépôt et de motivation, étapes de traitement de la demande, etc.) prévoit que l'Assemblée prenne position sur la demande d'annulation de la ratification des pouvoirs sur la base de propositions fixant les conséquences de la décision.

5. Ainsi l'article 6 du Règlement, en vigueur entre 1996 et 2000, disposait que :

« Le projet de texte contient, le cas échéant, une justification pour annuler la ratification des pouvoirs d'une délégation et des propositions relatives aux conséquences de ce retrait, qui pourraient être les suivantes :

– privation, applicable aux membres de la délégation concernée, du droit de présenter des documents officiels au sens de l'article 23 du Règlement, d'assumer des fonctions et de voter au sein de l'Assemblée et de ses organes, avec cependant maintien du droit pour ces membres de participer et de prendre la parole lors des parties de session de l'Assemblée et des réunions de ses organes ; ou

– privation, applicable aux membres de la délégation concernée, de l'exercice de tout droit de participation aux activités de l'Assemblée et de ses organes ».

6. Le nouveau Règlement entré en vigueur en 2000, suite à la révision générale de 1999, instaure trois procédures distinctes [contestation de pouvoirs non encore ratifiés pour des raisons formelles (article 7), contestation de pouvoirs non encore ratifiés pour des raisons substantielles (article 8) et réexamen de pouvoirs déjà ratifiés pour des raisons substantielles (article 9)], mais une base unique de propositions quant à l'éventail des recommandations envisageables, à savoir :

– soit la ratification des pouvoirs (ou la confirmation de la ratification des pouvoirs),
– soit la non-ratification des pouvoirs (ou l'annulation de la ratification des pouvoirs),
– soit la privation ou la suspension, applicable aux membres de la délégation concernée, de l'exercice de certains des droits de participation ou de représentation aux activités de l'Assemblée et de ses organes (avec ratification des pouvoirs ou confirmation de la ratification des pouvoirs).

7. A la faveur de la dernière révision du Règlement (Résolution 2002 (2014)), les articles correspondants (articles 7.3, 8.5 et 9.4) ont été regroupés sous un nouvel article unique, l'article 10 « Décision de l'Assemblée sur la contestation ou le réexamen de pouvoirs ».

2.2. Exemples de sanctions prises par l'Assemblée parlementaire

8. L'Assemblée n'aura, à ce jour, fait usage de ces dispositions réglementaires qu'en de très rares occasions³ :

– en avril 2000, l'Assemblée sanctionnait la délégation russe, dont les pouvoirs ratifiés avaient été contestés pour des raisons substantielles en relation avec le conflit en Tchétchénie, en privant ses

² Voir le rapport de la commission du Règlement (Doc. 7481), février 1996.

³ Dans un passé plus éloigné, donc en dehors de toute procédure réglementairement établie, l'Assemblée ne s'est pas interdit de sanctionner une délégation parlementaire en réaction à la violation par un Etat membre de ses obligations statutaires :

– Confrontée à la situation en Grèce, suite au coup d'Etat militaire de 1967 et à l'instauration du « régime des colonels », l'Assemblée décida « ne pas reconnaître les pouvoirs de tout délégué censé représenter le Parlement grec tant qu'elle ne sera pas convaincue que la liberté d'expression a été rétablie et qu'un parlement libre et représentatif a été élu en Grèce » (Recommandation 547, janvier 1969). Cette décision précéda de quelques mois le retrait de la Grèce du Conseil de l'Europe (décembre 1969 – novembre 1974).

– Prenant en compte la situation en Turquie, à l'issue du coup d'Etat militaire de 1980, l'Assemblée décida, en mai 1981, de ne pas envisager de prolonger le mandat de la délégation turque (Directive 398), puis, en septembre 1983, que le parlement élu « ne pourra pas être considéré comme représentant démocratiquement le peuple turc et ne saurait constituer valablement une délégation pour participer aux travaux de l'Assemblée parlementaire » (Résolution 803).

membres « de leurs droits de vote à l'Assemblée et dans ses organes » (la délégation recouvrait l'intégralité de ses droits de participation et de représentation en janvier 2001, par l'adoption de la Résolution 1241 (2001));

– en janvier 2004, elle suspendait les membres des délégations d'Irlande et de Malte « de leur droit de vote à l'Assemblée et dans ses organes », jusqu'à ce que la composition de ces délégations soit conforme, leurs pouvoirs ayant été contestés pour des raisons formelles au motif que cette composition ne respectait pas les conditions réglementaires de représentation des deux sexes (Résolution 1360 (2004); les délégations concernées ont recouvré leur droit de vote en avril 2004);

– en dernier lieu, en avril 2014, les pouvoirs ratifiés de la délégation russe ont été contestés pour des raisons substantielles en relation avec la violation de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de l'Ukraine par les forces armées russes ; l'Assemblée a décidé de suspendre le droit de vote ainsi que certains droits de participation et de représentation de ses membres jusqu'à la fin de la session de 2014 (Résolution 1990 (2014)).

9. On relèvera également que, à deux reprises, l'Assemblée a adopté des mesures de « sanction différée », en décidant, en janvier 2011 dans le cas d'une contestation, pour des raisons formelles, des pouvoirs non encore ratifiés des délégations parlementaires du Monténégro, de Saint-Marin et de la Serbie, puis en juin 2013 dans un cas identique concernant la délégation de l'Islande, de ratifier les pouvoirs de ces délégations, mais de suspendre le droit de vote de leurs membres à l'Assemblée et dans ses organes, à compter du début de la partie de session suivante et jusqu'à ce que leur composition soit conforme aux critères posés par le Règlement s'agissant de la représentation des deux sexes.

3. Catalogue des « sanctions » possibles

10. Le Bureau de l'Assemblée a exprimé le souhait que la commission du Règlement établisse un catalogue des droits de représentation et de participation pouvant faire l'objet d'une suspension ou d'une privation, dans le contexte d'une contestation des pouvoirs.

3.1. Des sanctions limitées dans le contexte d'une assemblée de coopération interparlementaire

11. A titre liminaire, on rappellera que, contrairement au Parlement européen et aux parlements nationaux, l'Assemblée parlementaire – comme toutes les autres assemblées de coopération interparlementaire composées de délégations nationales – n'a pas la possibilité de mettre en œuvre les sanctions les plus efficaces et les plus dissuasives que sont les sanctions financières, par la réduction ou la suppression de l'indemnité parlementaire (puisqu'elle ne rémunère pas ses membres).

3.2. Un catalogue de mesures nécessairement non exhaustif

12. Le nouvel article 10 du Règlement (tout comme, avant juin 2014, les articles 7.3, 8.5 et 9.4 qu'il a remplacés) comporte une formulation globale des sanctions auxquelles s'exposent les membres d'une délégation – la privation ou la suspension de l'exercice de certains des droits de participation ou de représentation aux activités de l'Assemblée et de ses organes. Il semble, en effet, quelque peu présomptueux de vouloir dresser un éventail exhaustif des mesures qui pourraient être prises en la matière – ce serait sans compter l'esprit inventif de l'être humain en général et la créativité des politiques en particulier.

13. Toutefois, et sous la réserve de ce qui précède, on peut déterminer deux grandes catégories de droits attachés à l'exercice du mandat à l'Assemblée parlementaire, visés aux articles susmentionnés, qui sont attachés tant aux activités de l'Assemblée qu'à celles des commissions.

3.2.1. Droits de participation

14. Il s'agit de la catégorie la plus importante, tant par le nombre de droits recensés que par leur importance politique et procédurale :

- droit de vote (article 43)⁴
- droit à la parole (article 35)
- droit de prendre la parole dans les débats libres (article 39)
- droit d'amendement (article 34)
- droit de déposer des propositions de résolution ou de recommandation (comme auteur principal ou comme signataire) (article 25)
- droit de présenter des déclarations écrites (article 54)
- droit d'adresser des questions au Comité des Ministres (article 59)
- droit d'être membre des commissions (article 44)
- droit d'être désigné rapporteur (article 50)
- droit de demander un débat selon la procédure d'urgence ou un débat d'actualité (articles 51, 52 et 53)
- droit d'être candidat à la présidence de l'Assemblée (article 15), à la présidence ou la vice-présidence d'une commission ou d'une sous-commission (articles 46 et 49)
- droit d'être membre d'une commission ad hoc d'observation des élections.

3.2.2. Droits de représentation

15. Cette catégorie regroupe la représentation institutionnelle dans les organes de l'Assemblée et celle dans les organes du Conseil de l'Europe et les institutions externes :

- représentation dans les organes de l'Assemblée : Comité des Présidents, Bureau, Commission permanente (articles 14 et 17)
- représentation au Comité mixte (article 56)
- représentation en tant que membre de droit (*ex officio*) dans les commissions de l'Assemblée (articles 19.5 et 44.1) ;
- représentation institutionnelle de l'Assemblée (dans les organes du Conseil de l'Europe, sur décision du Bureau)
- représentation occasionnelle de l'Assemblée (sur décision du Bureau ou des commissions) à des événements, réunions ou conférences organisés par les organes du Conseil de l'Europe, les organisations internationales ou les assemblées interparlementaires.

4. L'exigence de la sécurité juridique et de la cohérence politique des « sanctions »

16. Lorsque l'Assemblée est amenée à adopter une décision de privation ou de suspension de droits, elle doit veiller à en assurer la cohérence juridique, réglementaire, mais également politique. Il y va de l'efficacité de la « sanction » et de la lisibilité et de la bonne compréhension de l'action de l'Assemblée. Aussi est-il essentiel de privilégier une approche aussi rationnelle et homogène que possible et se garder d'user à l'excès de la flexibilité qu'offre le choix des sanctions possibles, ce qui conduirait inmanquablement à des décisions illisibles, d'une complexité excessive, d'une rationalité douteuse, bref à des décisions incohérentes, voire inapplicables. Sur un plan plus politique, l'Assemblée doit également veiller à la proportionnalité de la « sanction » au regard des violations en cause.

4.1. L'inopportunité de fragmenter la sanction

17. La commission du Règlement ne peut que rendre attentif aux risques qu'il y a à recourir à une « liste de sanctions » pour déterminer les mesures qui s'imposent à l'encontre d'une délégation dont les pouvoirs ont été contestés, et dans laquelle on pourrait « piocher » de manière aléatoire, sans mesurer préalablement les conséquences de ce choix, en termes de rationalité juridique et politique mais aussi de visibilité.

18. La commission estime par conséquent qu'il faut privilégier la cohérence de la décision. A titre d'exemple, priver les membres d'une délégation de leur droit de vote et de leur droit de parole, alors même qu'on ratifie leurs pouvoirs, n'a guère de sens. De même, il convient d'éviter de retenir des « sanctions » susceptibles, dans la pratique, de se contredire, ou de donner lieu à interprétation quant à leurs conséquences pratiques (par exemple, priver des membres de leur droit de parole, mais pas de leur droit d'amendement).

⁴ Voir également les paragraphes 28 et 29.

19. Enfin, le Règlement disposant que la privation ou la suspension de l'exercice des droits de participation ou de représentation s'applique « aux activités de l'Assemblée et de ses organes » – et non pas « ou » – il ne paraît guère concevable de décider qu'une sanction s'appliquera à la participation aux activités de l'Assemblée et non à celles de ses commissions, ou inversement.

4.2. *L'opportunité de déterminer la durée de la sanction*

20. La privation ou la suspension de l'exercice de certains droits introduit une notion de durée dans la sanction décidée : la privation (la suppression, l'interdiction entraînant la perte de la jouissance d'un droit) est une décision radicale, sans limite de temps, alors que la suspension (interruption, interdiction temporaire) est attachée à la définition d'une durée.

21. Ainsi, en avril 2000, l'Assemblée décida de priver les membres de la délégation russe de leur droit de vote, et il a fallu une nouvelle décision de l'Assemblée pour les restaurer. Inversement, les deux décisions de suspension du droit de vote, prises en janvier 2004 et avril 2014, comportent toutes deux une indication de durée (voir paragraphe 8).

22. Lorsqu'elle prend la décision, désormais sur la base de l'article 10 du Règlement, de suspendre l'exercice de droits, l'Assemblée devrait stipuler formellement que cette suspension s'applique pour une durée déterminée (par exemple, pour toute la durée de la session en cours ; jusqu'à la partie de session suivante ; jusqu'à la réalisation d'une condition stipulée au Règlement). En toute hypothèse, la suspension d'un droit ne peut aller au-delà de la session en cours.

23. En revanche, l'exigence de cohérence et de lisibilité de la sanction, de rationalité et d'homogénéité dans l'application des règles, ne devrait pas permettre à l'Assemblée, dans une même décision, d'appliquer aux différentes sanctions proposées des conditions de durée différentes (par exemple, la suspension du droit de vote jusqu'à la partie de session suivante et l'interdiction de déposer des documents officiels jusqu'à la fin de la session en cours).

5. **Autres questions nécessitant une clarification**

24. Au cours de la partie de session d'avril 2014, à l'occasion du réexamen des pouvoirs de la délégation russe, certaines questions liées à la compréhension ou à l'interprétation du Règlement sur la contestation ou le réexamen des pouvoirs d'une délégation ont été soulevées.

5.1. *L'atteinte aux prérogatives des groupes politiques ?*

25. Le Bureau a interrogé la commission du Règlement sur le fait de savoir si la sanction décidée par l'Assemblée en avril 2014 de suspendre la représentation des membres de la délégation russe au Comité des Présidents, au Bureau et à la Commission permanente violait le droit de représentation des groupes politiques.

26. Le Règlement dispose que :

- le Bureau se compose (...) des présidents des groupes politiques (ou de leurs représentants) (article 14.3),
- le Comité des Présidents se compose (...) des présidents des groupes politiques (ou de leurs représentants) (article 14.4),
- la Commission permanente est composée des présidents des groupes politiques ou, en leur absence, d'un membre représentant le groupe concerné (article 17.3.c).

27. Dès lors que les groupes ont la faculté de se faire représenter aux réunions des trois organes de l'Assemblée susmentionnés, la circonstance qu'un membre de l'Assemblée, qui exerce les fonctions de président de groupe, ait perdu son droit de représentation à certains organes de l'Assemblée du fait de son appartenance à la délégation parlementaire sanctionnée, n'est pas constitutive d'une atteinte aux prérogatives réglementaires du groupe concerné. La mesure décidée par l'Assemblée n'est en tout

état de cause pas dirigée contre le groupe politique, mais contre la délégation, et n'est en aucun cas un obstacle à sa représentation et sa participation effectives dans les organes de l'Assemblée⁵.

28. Par ailleurs, on observera que les règlements intérieurs ou statuts des groupes politiques de l'Assemblée parlementaire sont eux-mêmes muets, à une exception, sur le rôle de représentant de leur président dans les organes de l'Assemblée⁶.

5.2. *Des dérogations possibles à la privation ou la suspension du droit de vote ?*

29. La seconde question soulevée concerne la recevabilité des amendements à un projet de résolution qui propose la privation ou la suspension des membres d'une délégation de leur droit de vote. Pour mémoire, la question s'est posée lors de la partie de session de l'Assemblée de juin 2014 de savoir si un amendement qui aurait permis aux membres de la délégation russe, sanctionnée en avril, de prendre néanmoins part à l'élection du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe était recevable.

30. Le droit de vote d'un parlementaire est un et indivisible (tout comme l'est le droit de vote des citoyens). La Présidente de l'Assemblée a jugé que serait irrecevable, conformément à l'article 34.6 du Règlement, tout amendement présenté au projet de résolution sur le réexamen des pouvoirs russes qui viserait à établir une exception quant à l'application générale de la suspension du droit de vote des membres de la délégation concernée (de sorte, en l'espèce, que les membres de la délégation russe, à l'origine du projet d'amendement, puisse voter pour l'élection du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe). En conséquence, la déchéance du droit de vote vaut pour tous les votes au sein de l'Assemblée et de ses organes (courrier du 9 avril 2014, en réponse à une lettre de M. Pushkov, président de la délégation parlementaire russe du 8 avril).

6. **Conclusions et recommandations au Bureau de l'Assemblée**

6.1. *Positions exprimées au sein de la commission du Règlement*

31. La commission du Règlement a tenu un premier échange de vues sur la question qui lui était soumise, lors de sa réunion du 24 juin 2014. Un consensus s'est clairement manifesté pour qu'il soit formellement précisé dans le présent avis que ce dernier ne peut être utilisé, y compris par le Bureau, pour revenir sur la décision prise le 10 avril 2014 par l'Assemblée ou pour la modifier ; cette décision n'est pas contestable, est irrévocable et ne peut faire l'objet d'un réexamen⁷.

⁵ Ainsi, pour ne prendre que des exemples récents, s'agissant du Bureau de l'Assemblée, on relèvera que le groupe GUE était représenté par un membre du groupe aux réunions des 8 mars, 23 avril, 27 avril et 29 juin 2012, tout comme le groupe PPE était représenté par un membre du groupe lors de la réunion du 24 juin 2013 et par un vice-président lors des réunions du 25 juin et du 1^{er} octobre 2012, le groupe ADLE par une vice-présidente du groupe à la réunion du 7 octobre 2011, et le groupe GDE par sa deuxième vice-présidente le 24 janvier 2011. S'agissant du Comité des présidents, le groupe PPE s'est fait représenter par un vice-président lors des réunions du 24 juin 2012, 2 septembre 2012, 30 septembre 2012, 20 janvier 2013, 23 juin 2013 et 6 mars 2014, le groupe GUE par un membre lors des réunions des 8 mars 2012, 28 juin 2012 et 7 novembre 2012, le groupe GDE par un vice-président les 22 et 26 avril 2012, et le groupe ADLE par un vice-président le 7 novembre 2012.

⁶ Aux termes du règlement du groupe PPE/DC, le groupe est dirigé par le bureau, dont le président est membre ; le président a pour mission de représenter le groupe à l'extérieur (article 14), de convoquer les réunions des organes du groupe et de les présider (article 16).

Aux termes du statut du groupe SOC, c'est le bureau qui assure la direction du groupe ; le président du groupe est membre du bureau et il convoque l'Assemblée plénière du groupe (article III C).

Le règlement du groupe ADLE (article 6) dispose que le président ou son remplaçant représente le groupe aussi bien vis-à-vis de l'extérieur qu'au niveau des organes de l'Assemblée dans lesquels les groupes politiques ont un siège de droit. Il est membre du bureau et préside les réunions du groupe et fait des propositions pour les décisions à prendre.

S'agissant du groupe GDE, le règlement dispose simplement que le président du groupe est responsable de la gestion quotidienne des affaires du groupe (article 6 d), qu'il convoque les réunions du groupe, et qu'il est membre du bureau dont il préside les réunions.

Le groupe GUE n'a pas de règlement intérieur formel.

⁷ Les membres de la commission ont été invités à soumettre leurs observations par écrit, afin qu'il en soit tenu compte dans le présent avis. Un seul membre a adressé ses commentaires, M. Salles (France, PPE/DC), par courrier du 27 juin 2014 adressé à la présidente de la commission.

6.2. *Recommandations au Bureau de l'Assemblée*

32. A la lumière de l'analyse qui précède, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, lors de sa réunion du 30 septembre 2014, a approuvé le présent avis à l'attention du Bureau de l'Assemblée. Elle y formule les recommandations suivantes :

- le Bureau est invité à prendre note de la liste des droits de participation et de représentation des membres aux activités de l'Assemblée et de ses organes pouvant faire l'objet d'une suspension ou d'une privation dans le contexte d'une contestation des pouvoirs, étant précisé qu'une liste générale ne peut être exhaustive;
- le Bureau devrait préconiser que toute décision de « sanction » de l'Assemblée devra veiller à maintenir une rationalité réglementaire et une cohérence juridique, afin de respecter l'exigence de sécurité juridique qui doit s'appliquer à toute décision de cette importance. A cet égard, il est particulièrement important d'éviter d'adopter des sanctions contradictoires.

33. Par ailleurs, sur la question de savoir si la sanction décidée par l'Assemblée de suspendre la représentation des membres de la délégation russe au Comité des Présidents, au Bureau et à la Commission permanente violait le droit de représentation des groupes politiques, la commission du Règlement a considéré, selon l'opinion majoritaire de ses membres, que ladite mesure étant dirigée contre une délégation – et non un groupe politique – elle n'est en aucun cas un obstacle à la représentation et la participation effectives du groupe politique concerné dans les organes de l'Assemblée.