

Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs
Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

AS/Pro (2015) 22 def

11 décembre 2015

frdoc22_2015

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Contestation pour des raisons formelles des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire du Royaume-Uni

Rapport¹

préparé par le Président de la commission, M. Haluk KOÇ (Turquie, Groupe socialiste)

A. Avis au Président de l'Assemblée parlementaire²

1. Le 27 novembre 2015, les pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire du Royaume-Uni ont été contestés pour des raisons formelles, conformément à l'article 7 du Règlement de l'Assemblée, au motif que le Premier ministre britannique aurait interféré dans la procédure de désignation de la délégation en évinçant de celle-ci trois parlementaires conservateurs, appartenant à la délégation sortante.
2. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a examiné les diverses objections soulevées. Elle considère, à la lumière de la lettre de l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe et de l'article 6 du Règlement de l'Assemblée, ainsi que des précédents récents en matière de contestation des pouvoirs, qu'il n'existe pas de raisons suffisantes pour ne pas ratifier les pouvoirs de la délégation britannique.
3. La commission rappelle à cet égard que l'article 25.a du Statut du Conseil de l'Europe, en ce qu'il stipule que « l'Assemblée est composée de Représentants de chaque Membre élus par son parlement en son sein ou désignés parmi les membres du Parlement », laisse aux Etats membres une marge de flexibilité quant à la procédure à suivre, bien que l'Assemblée ait considéré dans le passé que l'élection était plus conforme à l'esprit de l'article 25.
4. Elle considère toutefois que les problèmes soulevés à l'occasion de la présente contestation des pouvoirs suscitent des préoccupations légitimes. Elle invite en conséquence instamment la Chambre des Communes à réexaminer avec la plus grande diligence la procédure de désignation de la délégation nationale auprès de l'Assemblée parlementaire, afin de la mettre en pleine conformité avec les principes démocratiques prônés par l'Assemblée.
5. En conséquence, la commission conclut à la ratification des pouvoirs de la délégation parlementaire britannique.
6. Enfin, la commission rappelle que l'article 11.3 du Règlement octroie aux parlements nationaux un délai de six mois à l'issue d'élections législatives pour recomposer leurs délégations. Il y a donc tout lieu

¹ Renvoi en commission: Décision de la Commission permanente du 27 novembre 2015

² Approuvé à l'unanimité par la commission le 10 décembre 2015

d'interpeler le parlement britannique sur les raisons pour lesquelles, en novembre 2015, tout comme en novembre 2010, il s'est trouvé dans l'incapacité de présenter les pouvoirs d'une nouvelle délégation dans les délais prévus, au risque qu'aucun représentant britannique ne puisse plus siéger dans les organes de l'Assemblée et qu'une telle situation produise des conséquences fâcheuses sur le propre fonctionnement de l'Assemblée.

B. Exposé des motifs

1. Procédure

1. Lors de la réunion de la Commission permanente le 27 novembre 2015, M. Andreas Gross (Suisse, Groupe socialiste), soutenu par une dizaine d'autres membres appartenant à cinq délégations nationales au moins, a contesté les pouvoirs non encore ratifiés de la délégation du Royaume-Uni auprès de l'Assemblée parlementaire pour des raisons formelles (article 7.1 du Règlement), au motif que trois membres conservateurs du Parlement britannique, appartenant à la délégation sortante³, avaient été exclus de la nouvelle délégation, après l'intervention directe du Premier ministre, pour s'être affranchis du respect de la ligne gouvernementale au cours d'un vote à la Chambre des Communes. M. Gross a justifié son initiative par la nécessité de défendre les prérogatives du Parlement britannique contre toute ingérence injustifiée du Premier ministre dans le processus parlementaire. Conformément à l'article 7.2, la Commission permanente 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 britannique :

- 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'Assemblée⁴.

3. Aux termes de l'article 7.2 du Règlement, « *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* ».

4. La plupart des contestations de pouvoirs que l'Assemblée a eu à examiner à ce jour sur la base de l'article 7 se rapportaient à l'absence de représentation politique équitable, au détriment de l'opposition parlementaire, ou au non-respect de la condition de représentation du sexe sous-représenté. Dans le cas présent, ce n'est pas la composition de la délégation britannique et les dispositions de l'article 7.1.b qui sont en cause³, mais le processus même de désignation de la délégation et son incompatibilité alléguée aux dispositions statutaires de l'Organisation.

2. Les pouvoirs de la délégation parlementaire britannique soumis à la ratification de la Commission permanente le 27 novembre 2015

5. En application de l'article 26 du Statut du Conseil de l'Europe, la délégation parlementaire du Royaume-Uni se compose de 18 représentants et 18 suppléants. La composition de la nouvelle délégation parlementaire britannique figure dans le rapport du Président de l'Assemblée sur la vérification des pouvoirs des représentants et des suppléants présenté à la réunion de la Commission permanente le 27 novembre 2015 (Doc. 13926).

³ A savoir Mme Cheryl Gillan, M. Christopher Chope, Sir Edward Leigh.

⁴ Article 7.1. :

« 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 :

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

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;

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. Les dispositions statutaires et réglementaires applicables

6. Aux termes de l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe :

« a. *L'Assemblée Consultative est composée de représentants de chaque [Etat] membre, élus par son parlement en son sein ou désignés parmi les membres du parlement selon une procédure fixée par celui-ci, sous réserve toutefois que le gouvernement de tout [Etat] membre puisse procéder à des nominations complémentaires quand le parlement n'est pas en session et n'a pas établi la procédure à suivre dans ce cas.* »

7. L'article 6.1. du Règlement de l'Assemblée dispose pour sa part que « *Les pouvoirs des représentants et suppléants, élus au 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 (...)* ».

8. Ladite autorité compétente pour le Royaume-Uni est le Président (*Speaker*) de la Chambre des Communes⁵.

2.2. Les pouvoirs de la délégation britannique transmis le 18 novembre 2015

9. Les pouvoirs de la délégation britannique ont été adressés à la Présidente de l'Assemblée parlementaire le 18 novembre 2015. Dans son courrier de transmission, M. John Bercow, *Speaker* de la Chambre des Communes, indique que la composition de la délégation a été annoncée par le Premier ministre dans une déclaration écrite du 3 novembre 2015, en application des résolutions de la Chambre des Communes du 22 mai 1992 et de la Chambre des Lords du 18 juin 1992 et précise la méthode d'attribution des sièges au sein de la délégation, conformément à l'article 6.2.a du Règlement. Plus spécifiquement, il y est indiqué que la délégation est composée par accord entre les partis et que les noms des représentants et suppléants sont déterminés par chacun des partis concernés. Qui plus est, le formulaire de transmission des pouvoirs contresigné par le *Speaker* de la Chambre des Communes certifie que « les personnes, membres du Parlement du Royaume-Uni, ont été désignées comme représentants ou suppléants de l'Assemblée parlementaire par le Premier ministre le 3 novembre 2015 ». A ce courrier, et aux formulaires officiels que la délégation est tenue d'adresser au Service de la Séance de l'Assemblée parlementaire, était jointe la déclaration écrite du Premier ministre, David Cameron (référence HCWS287), ce qui est inhabituel, ce document n'ayant pas été joint aux transmissions de pouvoirs précédentes.

10. Il ressort des informations à la disposition de la commission du Règlement⁶ que la procédure de désignation de la délégation britannique auprès de l'Assemblée s'effectue selon les modalités suivantes :

⁵ Par lettre du 27 octobre 2010, le Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères et du Commonwealth, William Hague, notifiât au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe que l'autorité compétente était désormais le *Speaker of the House of Commons*, et non plus le Ministre des Affaires européennes.

⁶ Voir les documents suivants :

– *House of Commons Library, Briefing paper Number 7378, 16 November 2015, UK delegation to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.*

– la réponse à la requête du CERDP n° 2566 sur les délégations parlementaires, juin 2014 : « Les membres des délégations à l'APCE et à l'OSCE sont désignés formellement par le Premier ministre. Les membres de la délégation à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN le sont formellement par le Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères et du Commonwealth. Les désignations dans les délégations sont annoncées par déclarations écrites. Dans la désignation de ces membres, on prend en compte l'équilibre politique des partis représentés à la Chambre des Communes à ce moment-là, ainsi que les nominations reçues des différents partis politiques. Le mode de nomination des membres relève de chaque parti (...) ».

– la réponse à un questionnaire adressé en juillet 2015 par le rapporteur de la commission du Règlement sur la « représentation et participation effective des parlementaires de l'opposition dans les Etats membres à l'Assemblée parlementaire »: « la constitution de la délégation britannique à l'Assemblée parlementaire est annoncée par la voie d'une déclaration écrite parlementaire du Premier ministre, après consultation avec les partis politiques. Suite à la publication de la déclaration écrite du Premier ministre, le Président de la Chambre des Communes écrit au Président de l'Assemblée pour lui présenter les pouvoirs de la nouvelle délégation (...). Les noms des représentants et suppléants de chaque chambre sont déterminés par les partis concernés. (...) La désignation des membres de la délégation fait suite à une consultation élargie entre les partis, y compris avec et entre les différents cabinets des *whips* à la Chambre des Communes et à la Chambre des Lords ».

Enfin, le Président de la commission du Règlement a reçu, le 3 décembre 2015, un mémorandum du Greffier de la Chambre des Communes, M. David Natzler, détaillant la procédure en vigueur.

- la procédure suivie relève entièrement de la coutume et de la pratique ; il n'existe aucune procédure écrite formelle, aucune disposition dans le règlement interne des chambres, ni règlement spécifique régissant la composition de la délégation parlementaire;
- la détermination du nombre de sièges attribués aux partis politiques et leur répartition entre eux au sein de la délégation s'effectuent par accord entre les partis;
- le mode de désignation des membres au sein de la délégation relève de chaque parti : les nominations sont effectuées par les « *party whips* », à l'exception du Parti travailliste qui tient des élections internes pour désigner ses représentants ; s'agissant du Parti conservateur, la décision revient au chef du parti;
- le Premier ministre procède formellement à la désignation de la délégation, dont la composition est annoncée par voie de déclaration écrite aux deux Chambres ; la liste qui y figure n'est que le recueil des nominations effectuées par les partis;
- le *Speaker* de la Chambre des Communes, qui est l'autorité compétente au sens de l'article 6.1 du Règlement de l'Assemblée, remet les pouvoirs de la délégation au Président de l'Assemblée parlementaire.

2.3. *Le débat à la Chambre des Communes autour de la procédure de désignation de la nouvelle délégation britannique*

11. L'éviction de la nouvelle délégation de trois membres du parti conservateur qui étaient membres de la délégation sortante trouve son origine politique dans un vote à la Chambre des Communes le 7 septembre 2015, dans le contexte de l'examen de la loi sur l'organisation d'un référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne. La Chambre a en effet rejeté l'initiative du gouvernement d'amender les règles relatives aux restrictions d'activités gouvernementales pendant la période de campagne électorale, par une large majorité regroupant à la fois 37 parlementaires conservateurs « rebelles », les membres du Parti travailliste et ceux du Parti national écossais. Ce vote a été analysé par les observateurs comme une défaite humiliante pour le Premier ministre.

12. Le 3 novembre 2015, le Premier ministre transmettait par déclaration écrite la liste des membres de la nouvelle délégation. Trois membres de la précédente délégation, réélus et membres de la législature issue des élections du 7 mai 2015, qui comptaient au nombre des parlementaires conservateurs « rebelles » auraient été exclus de cette liste sur décision de David Cameron, celui-ci agissant en l'espèce en qualité de « *party leader* » et non en tant que Premier ministre. Cette décision a provoqué les réactions de certains membres de la Chambre des Communes et donné lieu à plusieurs débats sur la question de la procédure de désignation des délégations parlementaires:

– Un premier échange s'est déroulé le 3 novembre 2015, suite à une question orale présentée par Christopher Chope, invitant le Président de la Chambre à prendre position sur les motifs qui ont prévalu pour déterminer les noms des membres qui devaient être redésignés à la délégation parlementaire. M. Chope a rappelé que les trois membres écartés de la nouvelle délégation ont été sanctionnés pour avoir voté en faveur d'un référendum libre et équitable respectant strictement les règles existantes sur la période pré-électorale de 28 jours, conformément aux préconisations de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et de la Commission électorale indépendante du Royaume-Uni. Il dénonce le fait que les membres de la délégation ayant été choisis par le gouvernement, et non par le parlement, un tel processus représente une ingérence injustifiée du Gouvernement britannique dans les travaux de l'Assemblée parlementaire⁷. Plusieurs parlementaires ont pris la parole à la suite de M. Chope, certains pour dénoncer une situation totalement non démocratique, d'autres pour estimer plus simplement que la Chambre devait avoir le pouvoir de décider elle-même de sa représentation dans les organes internationaux, par un vote en plénière.

– Un second échange a eu lieu le 4 novembre 2015, suite à un point d'ordre soulevé par Paul Flynn, membre travailliste de la Chambre des Communes et de la délégation sortante auprès de l'Assemblée parlementaire. Celui-ci a considéré que la composition de la délégation ne doit tout simplement pas relever du diktat du Premier ministre, mais est une question dont les parlementaires doivent débattre et sur laquelle ils doivent voter. Le Président de la Chambre des Communes a précisé qu'il n'avait pas (encore) transmis les pouvoirs de la délégation britannique, et qu'il était de sa responsabilité de s'assurer de la régularité de la procédure suivie, mais pas d'évaluer les mérites ou les défauts des candidatures potentielles à la délégation.

⁷ M. Chope a exposé l'ensemble de ces arguments également dans un courrier du 5 novembre 2015, auquel il a donné une large diffusion, adressé en tant que président (sortant) du groupe des Conservateurs européens à l'Assemblée, aux membres de son groupe et à d'autres membres de l'Assemblée parlementaire et de son secrétariat.

– Le 16 novembre 2015, la Chambre des Communes examinait une motion (*Backbench Business Motion on the membership of the UK delegation to the PACE*) demandant que la méthode de nomination de la délégation parlementaire soit modifiée, et suive la procédure utilisée pour la nomination des membres des commissions. A l'issue du débat, cette motion a été rejetée sans vote, suite au rejet à une très large majorité d'un amendement de compromis.

13. Plusieurs députés ont, à l'occasion de ces débats, eu l'opportunité de plaider pour que la Chambre adopte des procédures plus démocratiques, de sorte que les décisions relatives à la composition des délégations reviennent aux « *backbenchers* »⁸ et non aux seuls « *whips* » et que la Chambre vote formellement la liste des membres en plénière.

14. Nonobstant le vote intervenu le 16 novembre, qui mettait un terme à la polémique de la reconstitution de la délégation britannique auprès de l'Assemblée parlementaire, ces débats ne devraient pas rester sans suite : en effet, la proposition de réviser le mode de désignation des délégations, avec une procédure plus démocratique, devrait faire l'objet d'une réflexion au sein de la/des commission(s) compétentes de la Chambre.

3. Conformité de la procédure de nomination de la délégation britannique avec les dispositions du Statut du Conseil de l'Europe et du Règlement de l'Assemblée

3.1. Un précédent : la contestation des pouvoirs de la délégation du Royaume-Uni de 1992

15. En 1992, les pouvoirs de la délégation britannique avaient été contestés, entre autres, en raison du mode de désignation de la délégation⁹. Dans son rapport, la commission du Règlement relevait que les nominations étaient le fait de l'exécutif « apparemment sans que le Parlement ait à un moment quelconque défini de manière spécifique une procédure à cet effet », mais que la tradition séculaire au parlement britannique d'agir par convention et selon des procédures non écrites, du moment où la procédure suivie de facto avait l'accord du parlement national, et bien que « s'écartant d'une stricte interprétation de l'article 25 du Statut » n'était pas en soi un motif d'invalidation des pouvoirs. La commission en conclut que l'article 25 du Statut autorise la désignation (distincte de l'élection) d'une délégation nationale selon des procédures arrêtées par le parlement national, et bien que l'Assemblée considère l'élection comme plus étroitement conforme à l'esprit de l'article 25.

16. En 1992, l'Assemblée avait entériné les conclusions de la commission du Règlement, approuvant les pouvoirs de la délégation, mais invitant le gouvernement et le parlement du Royaume-Uni « à réexaminer d'urgence la procédure pour la désignation de leur délégation afin de l'harmoniser davantage avec l'esprit du Statut du Conseil de l'Europe et du Règlement de l'Assemblée ».

17. Suite à cette contestation des pouvoirs, des résolutions jumelles avaient été adoptées par la Chambre des Communes, le 22 mai 1992, et par la Chambre des Lords, le 18 juin 1992. Ces résolutions se sont en fait limitées à confirmer les procédures existantes pour la nomination des délégations¹⁰. Toutefois, ces résolutions ne précisent pas ce que sont ces procédures en vigueur !

3.2. Positions de l'Assemblée en faveur du respect de la démocratie pluraliste dans la représentation des parlements au sein des délégations

18. La présente contestation des pouvoirs de la délégation parlementaire britannique ne se fonde pas sur le fait que sa composition ne respecterait pas le critère de la représentation équitable des partis ou groupes politiques posé par le Règlement, mais, tout comme en 1992, sur le processus même de désignation de la délégation. La commission du Règlement doit se demander non pas si « la procédure fixée par le parlement » au sens de l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe a été respectée, mais si cette procédure elle-même est bien conforme au Statut.

⁸ Les membres du gouvernement sont membres du parlement. Les ministres siègent au premier rang et sont dénommés « *frontbenchers* », à l'inverse des autres parlementaires, non membres du gouvernement, qui siègent derrière eux (« *backbenchers* »). La même disposition s'applique à l'opposition. Les « *whips* » sont des parlementaires désignés par chaque parti pour assurer la discipline partisane, et veiller à ce que les élus de leur parti soient présents et votent en fonction des consignes du parti. Chaque parti désigne un « *chief whip* » (whip en chef) et plusieurs whips assistants.

⁹ Voir le rapport de la commission du Règlement sur les pouvoirs de la délégation du Royaume-Uni (Doc. 6610 du 5 mai 1992, rapporteur : M. Schieder, Autriche, SOC).

¹⁰ *HC Deb 22 May 1992 vol 208 c682: "Resolved, That this House confirms the existing procedure for the nomination of the United Kingdom delegations to the Parliamentary Assemblies of the Council of Europe and Western European Union".*

19. Il est clair que ni le Statut du Conseil de l'Europe (article 25) ni le Règlement de l'Assemblée (article 6) n'obligent les Etats membres à procéder à la désignation de leur délégation à l'Assemblée parlementaire par voie d'élection. Dès lors, en ce qu'ils spécifient que les représentants doivent être élus par le parlement en son sein ou désignés parmi les membres du parlement, les instruments réglementaires laissent aux Etats une marge de flexibilité dans la procédure à suivre. On objectera toutefois que cette disposition statutaire a été fixée en 1951 et que, dans l'environnement institutionnel européen du 21^{ème} siècle, une telle disposition paraît aller à rebours des exigences démocratiques dont l'Assemblée parlementaire et le Conseil de l'Europe en général entendent faire la promotion dans les Etats membres. C'est la raison pour laquelle l'Assemblée elle-même avait demandé au Comité des Ministres en 1993, dans le cadre de la révision générale du Statut du Conseil de l'Europe (finalement avortée) d'amender l'article 25.

20. Dans le rapport sur les pouvoirs de la délégation du Royaume-Uni précité, la commission du Règlement avait considéré « que les problèmes soulevés en liaison avec la désignation de la délégation du Royaume-Uni suscitent des préoccupations légitimes quant aux procédures adoptées par le Gouvernement et le Parlement de ce pays et renforcent considérablement les arguments en faveur d'une révision de l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe de manière à exiger des Etats membres qu'ils adoptent des procédures plus conformes aux attitudes et aspirations démocratiques contemporaines ».

21. L'Assemblée s'est, de longue date, montrée soucieuse de renforcer son caractère démocratique, dans son mode de fonctionnement comme sa composition. Ainsi, dans la Recommandation 1027 (1986) sur l'amendement de l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe, l'Assemblée rappelait déjà « l'importance primordiale que le Statut du Conseil de l'Europe assigne aux principes de la démocratie parlementaire pluraliste » et la nécessité de « transformer en un engagement formel l'obligation morale » des Etats d'assurer le respect des principes démocratiques consacrés dans le préambule du Statut.

22. En outre, la commission du Règlement ne manquera pas de se référer, dans le cas d'espèce, également aux « principes visant à apprécier la notion de représentation équitable des partis ou groupes politiques dans les délégations nationales à l'Assemblée parlementaire », que l'Assemblée a édictés en 2011¹¹, et plus spécifiquement à l'article 6.3 : « Les décisions des parlements en matière de désignations doivent respecter les procédures nationales et être, dans l'ensemble, équitables – à savoir honnêtes, impartiales, justes, correctes, non discriminatoires. **Les règles nationales de procédure doivent aussi respecter les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe (prééminence du droit, respect des droits de l'homme et de la démocratie pluraliste) ».**

3.3. Les précédents à l'Assemblée parlementaire concernant les contestations de pouvoirs sur la base de l'article 7 du Règlement

23. A l'occasion de l'examen de précédentes contestations de pouvoirs, il a été rappelé que l'Assemblée devait éviter toute ingérence dans les affaires politiques internes d'un Etat membre. L'Assemblée doit en principe simplement vérifier que les grands courants politiques présents dans un parlement donné sont représentés et que la délégation comprend notamment des représentants de partis se trouvant dans l'opposition¹². C'est cette position qui transparaît dans plusieurs décisions récentes de l'Assemblée :

– En avril 2013, les pouvoirs non encore ratifiés d'un membre de la délégation parlementaire ukrainienne, M. Andriy Shevchenko, avaient été contestés pour des raisons formelles, au motif qu'il remplaçait dans la délégation ukrainienne M. Sergiy Vlasenko, dont le mandat parlementaire national avait été révoqué par une décision de justice qui pouvait avoir une motivation politique. Considérant que la nomination de M. Shevchenko ne remettait pas en cause la représentation équitable des groupes et partis politiques, puisque les deux parlementaires appartenaient au même groupe à la Verhovna Rada, l'Assemblée a ratifié les pouvoirs¹³.

– En janvier 2010, la commission a eu à se prononcer sur la contestation des pouvoirs non encore ratifiés pour des raisons formelles de la délégation parlementaire arménienne, relative à la sous-représentation alléguée de partis ou groupes politiques de l'opposition. La contestation relevait que le parlement arménien avait « manipulé ses règles internes pour écarter un membre du groupe PPE ». La

¹¹ Voir la Résolution 1798 (2011) sur la représentation équitable des partis ou groupes politiques des parlements nationaux au sein de leurs délégations à l'Assemblée parlementaire, qui 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, ainsi que la Recommandation 1027 (1986) et la Résolution 932 (1989).

¹² Doc. 5497, paragraphe 7 ; Doc. 6101, paragraphe 11.

¹³ Doc. 13193 et Résolution 1931 (2013).

commission a conclu à la ratification des pouvoirs, dans la mesure où la liste des membres de la délégation assurait une représentation équitable des groupes politiques de l'Assemblée nationale arménienne et comprenait un représentant et un suppléant appartenant à l'opposition parlementaire¹⁴.

– Précédemment, en janvier 2009, l'Assemblée avait examiné la contestation des pouvoirs de la délégation parlementaire albanaise, au motif qu'un membre appartenant à la délégation lors de la session de 2008 en avait été retiré pour 2009. La commission du Règlement avait estimé que la procédure de désignation de la délégation respectait le règlement du parlement albanais et que l'Assemblée pouvait ratifier les pouvoirs de la délégation¹⁵.

4. Conclusions

24. Alors que les parlements nationaux dans les Etats membres du Conseil de l'Europe sont dotés de règlements qui codifient l'ensemble des procédures parlementaires, il peut paraître insolite, voire anachronique, que, au parlement britannique, certaines procédures substantielles reposent sur des règles coutumières non écrites. Certes, on peut reconnaître aux parlements le droit de cultiver leur singularité, pour autant que leurs procédures soient transparentes et conformes aux principes démocratiques, au nombre desquels celui de la souveraineté du parlement sur son propre fonctionnement.

25. Au vu des éléments d'informations qui précèdent, et de sa jurisprudence en matière de contestation des pouvoirs, la commission du Règlement pourrait considérer que la contestation des pouvoirs dont elle a été saisie relève d'un malentendu. Ce malentendu naît d'une certaine « confusion des rôles », étrangère au fonctionnement des autres parlements des Etats membres, puisque, au Royaume-Uni, la fonction de Premier ministre se confond avec celle de chef de parti, siégeant à la Chambre. Une telle situation est de nature à jeter un certain trouble dans l'esprit de ceux dont les institutions parlementaires fonctionnent sur une stricte séparation des pouvoirs.

26. La commission du Règlement observe que la question de la procédure de désignation de la délégation parlementaire à l'Assemblée a été dument débattue à la Chambre des Communes, publiquement et en toute transparence, et elle ne peut que se féliciter de l'opportunité donnée aux parlementaires qui le souhaitaient de s'exprimer librement sur cette question. Certes, le vote du 16 novembre 2015 à la Chambre des Communes, qui a conduit au rejet de la motion visant à modifier la procédure en vigueur, peut être vu comme l'expression d'un soutien de la majorité de la Chambre en faveur du maintien de la procédure existante¹⁶. Cependant, la commission attend de la Chambre des Communes qu'elle poursuive avec la plus grande diligence l'examen de cette question au niveau de la/des commission(s) compétente(s), et elle note que la commission de l'administration publique et des affaires constitutionnelles de la Chambre des Communes en ait été d'ores et déjà saisie.

27. Ainsi qu'elle l'avait énoncé à l'occasion d'une contestation des pouvoirs similaire¹⁷, 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. C'est la raison pour laquelle la commission n'a pas à se prononcer sur le bienfondé de la décision de ne pas reconduire trois membres de la délégation sortante, dans la mesure où une telle décision est sans conséquence sur l'équilibre de la représentation politique au sein de la nouvelle délégation.

28. Sur cette base, la commission du Règlement considère que les principes garantis par l'article 7.1 du Règlement de l'Assemblée ont été respectés. Toutefois, la commission relève que :

– 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 que « les décisions des parlements en matière de désignations doivent respecter les procédures nationales (...) [lesquelles] doivent aussi respecter les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe (prééminence du droit, respect des droits de l'homme et de la démocratie pluraliste »;

– l'objection soulevée lors de la contestation des pouvoirs, mais également par plusieurs membres de la Chambre des communes, selon laquelle la procédure de désignation des membres de la délégation n'est

¹⁴ Avis au Président de l'Assemblée parlementaire, document AS/Pro (2010) 06 def.

¹⁵ Doc. 11809 et Résolution 1650 (2009).

¹⁶ Des observateurs ont relevé que les ministres du gouvernement ont également voté, ce qui serait tout à fait contraire aux usages s'agissant d'un ordre du jour réservé aux *backbenchers*. C'est le rejet d'un amendement de compromis, par 171 votes contre et 34 pour, qui a entraîné le rejet de la motion sans vote.

¹⁷ Contestation pour des raisons formelles des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire ukrainienne, document AS/Pro (2012) 03 def, du 24 janvier 2012.

pas pleinement démocratique, en ce qu'elle ne permet pas à la Chambre de prendre elle-même la décision, et permet au Premier ministre d'interférer éventuellement dans ce processus, est sérieuse;

– l'exigence de sécurité juridique suppose de garantir des procédures transparentes, lisibles et stables, dont la mise en œuvre ne dépend pas des circonstances politiques; la procédure de désignation des délégations doit être clairement établie par la Chambre des Communes, afin de promouvoir un processus parlementaire exempt de tout soupçon d'ingérence du Premier ministre.

29. L'Assemblée ne peut attendre moins de la part du Parlement britannique – « *the Mother of Parliaments* » – qu'il réponde avec la plus grande diligence et en toute responsabilité aux critiques qui émanent tant de cette Assemblée que de membres de la Chambre des Communes elle-même, en procédant à une clarification de sa procédure, dans le plein respect des normes démocratiques promues par le Conseil de l'Europe.

30. Aussi, après examen des objections soulevées, et conformément à l'article 10.1 du Règlement, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles considère que les pouvoirs de la délégation parlementaire britannique sont conformes à l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe et à l'article 6 du Règlement de l'Assemblée. La commission propose, en conséquence, que l'Assemblée les ratifie.

31. Par ailleurs, la commission du Règlement rappelle que l'article 11.3 du Règlement octroie aux parlements nationaux un délai de six mois à l'issue d'élections législatives pour recomposer leurs délégations. Il y a donc tout lieu d'interpeler le parlement britannique sur les raisons pour lesquelles, en novembre 2015, tout comme en novembre 2010, il s'est trouvé dans l'incapacité de présenter les pouvoirs d'une nouvelle délégation dans les délais prévus, au risque qu'aucun représentant britannique ne puisse plus siéger dans les organes de l'Assemblée – commissions, Bureau et Commission permanente. S'agissant d'une des six grandes délégations siégeant à l'Assemblée, une telle situation ne peut que produire des conséquences fâcheuses sur le propre fonctionnement de l'Assemblée.

32. Enfin, on rappellera que, en application de l'article 7.2, la présente contestation des pouvoirs devrait être examinée par l'Assemblée à l'ouverture de la session 2016, le 25 janvier 2016, et que si la commission venait à conclure à la non-ratification des pouvoirs ou à la ratification avec sanctions, cette décision serait caduque et ne pourrait pas être mise en œuvre, dans la mesure où l'Assemblée procèdera à cette date à l'examen des nouveaux pouvoirs de l'ensemble des délégations.