



DECLASSIFIE<sup>1</sup>

**AS/Pro (2018) 20 def**

11 Décembre 2018

frdoc20\_2018

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

### **Liste des droits de participation et de représentation dont l'exercice peut faire l'objet d'une privation ou d'une suspension dans le contexte d'une contestation des pouvoirs en vertu de l'article 10.1.c du Règlement s'agissant du droit de vote dans les procédures d'élection des personnalités par l'Assemblée**

#### **Avis au Bureau de l'Assemblée<sup>2</sup>**

préparé par la Présidente de la commission, Mme Petra De Sutter (Belgique, Groupe des socialistes, démocrates et verts)

1. Lors de sa réunion du 22 novembre 2018, le Bureau de l'Assemblée a chargé la Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles « de revoir la liste des droits de participation et de représentation dont l'exercice peut faire l'objet d'une privation ou d'une suspension dans le contexte d'une contestation des pouvoirs en vertu de l'article 10.1.c du Règlement s'agissant du droit de vote dans les procédures d'élection des personnalités par l'Assemblée ».

#### **1. Rappel du cadre réglementaire existant en matière de « sanctions » des délégations nationales**

2. L'Assemblée parlementaire peut décider de prendre des mesures collectives à l'encontre de ses membres par la privation ou la suspension de l'exercice d'un certain nombre de droits de participation et de représentation, fondées sur des manquements ou des violations des dispositions de son Règlement ou du Statut du Conseil de l'Europe, et ce dans le cadre d'une procédure, celle de la contestation ou du réexamen des pouvoirs des délégations nationales pour des raisons formelles ou substantielles. Il n'existe pas dans le Règlement de l'Assemblée de procédure de sanction « autonome » à l'encontre d'une délégation ou d'un membre de l'Assemblée (à l'exception de ce qui relève du code de conduite des membres de l'Assemblée dans ce dernier cas).

##### *1.1. Décision de l'Assemblée sur une contestation des pouvoirs*

3. Les procédures de contestation ou de réexamen des pouvoirs sont régies par les articles 7 à 10 du Règlement de l'Assemblée. Lorsque l'Assemblée est appelée à se prononcer sur une contestation des pouvoirs d'une délégation fondée sur des raisons formelles (article 7) ou des raisons substantielles (articles 8 et 9), elle doit, en application de l'article 10, prendre une décision sur la base de trois alternatives possibles :

- la ratification des pouvoirs, ou la confirmation de la ratification des pouvoirs (article 10.1.a),

<sup>1</sup> Le 14 décembre 2018, le Bureau a décidé de déclassifier le présent document

<sup>2</sup> Approuvé par la commission le 10 décembre 2018.

- la non-ratification des pouvoirs, ou l'annulation de la ratification des pouvoirs (article 10.1.b),
- la ratification des pouvoirs, ou la confirmation de la ratification des pouvoirs, assortie de la privation ou de 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 (article 10.1.c).

4. Le Règlement de l'Assemblée n'établit aucune liste des droits de participation et de représentation pouvant faire l'objet d'une privation ou d'une suspension, dans le contexte d'une contestation des pouvoirs. L'article 10.1.c du Règlement ne formule les sanctions auxquelles s'exposent les membres d'une délégation qu'en termes généraux. C'est la raison pour laquelle, en avril 2014 (dans le contexte de la décision prise par l'Assemblée de suspendre certains droits de la délégation de la Fédération de Russie (Résolution 1990 (2014)), le Bureau de l'Assemblée avait chargé la commission du Règlement de clarifier le cadre réglementaire et d'établir un catalogue des droits de représentation et de participation concernés.

5. A ce jour, il n'existe pas d'autre cadre pour la mise en œuvre de l'article 10.1.c que l'avis au Bureau de l'Assemblée que la commission du Règlement a approuvé, le 30 septembre 2014 (« 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 » (document AS/Pro (2014) 10 def)). Cet avis, qui repose sur la compétence exclusive de la commission du Règlement pour interpréter le Règlement (article 70.2), constitue la seule base encadrant la décision de l'Assemblée lorsqu'elle détermine des mesures restrictives à l'encontre d'une délégation.

6. Cet avis de la commission du Règlement :

- établit 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 – en rappelant toutefois qu'un tel catalogue de mesures ne peut être exhaustif ;
- établit également un cadre général rigoureux afin que la décision de l'Assemblée en matière de privation ou de suspension de droits soit claire, cohérente, rationnelle et compréhensible, à savoir 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.

#### 1.2. Catalogue des « sanctions » possibles établi par la commission du Règlement en 2014

7. Dans son avis de 2014, la commission établit la liste suivante de droits attachés à l'exercice du mandat à l'Assemblée, concernant tant les activités de l'Assemblée que celles des commissions, répartis en deux grandes catégories :

8. *Les droits de participation* comprennent les droits suivants :

- droit de vote (article 43)
- 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.

9. *Les droits de représentation* recouvrent 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.

## 2. Elections par l'Assemblée et droit de vote des membres de l'Assemblée

10. Le droit de vote figure au nombre des droits de participation que l'Assemblée peut décider de suspendre ou de retirer à ses membres (voir paragraphe 8). En clair, dans sa dernière demande, le Bureau de l'Assemblée demande à la commission de déterminer si le droit de vote dans les procédures d'élection par l'Assemblée des hauts responsables du Conseil de l'Europe peut être exclu de la liste des « sanctions » possibles.

11. Dans son avis de 2014, la commission du Règlement avait brièvement examiné cette question, dans le contexte, tout à fait particulier il est vrai, de savoir s'il était possible d'admettre, par un amendement au projet de résolution portant sur le réexamen des pouvoirs de la délégation russe discuté lors de la partie de session d'avril 2014, une exception spécifique à l'application générale de la privation ou la suspension du droit de vote des membres de la délégation concernée, afin de leur permettre de prendre part à l'élection du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en juin 2014. La commission avait alors rappelé que « le droit de vote d'un parlementaire est un et indivisible (tout comme l'est le droit de vote des citoyens) », justifiant la position de la Présidente de l'Assemblée qui avait jugé irrecevable l'amendement présenté au projet de résolution, et avait conclu que « la déchéance du droit de vote vaut pour tous les votes au sein de l'Assemblée et de ses organes »<sup>3</sup>.

### 2.1. Le droit d'élire les hauts responsables du Conseil de l'Europe : compétence générale de l'Assemblée et droit individuel des membres de l'Assemblée

12. En vertu du principe de la hiérarchie des normes juridiques, le Règlement de l'Assemblée (article 28 du Statut du Conseil de l'Europe) ne saurait comporter de dispositions qui soient contraires au Statut du Conseil de l'Europe. Le Règlement découle du Statut de l'Organisation, et vient, par des dispositions particulières, préciser les dispositions générales qu'il contient.

13. Différents textes attribuent à l'Assemblée la compétence exclusive pour élire les hauts responsables du Conseil de l'Europe : l'article 36.b du Statut du Conseil de l'Europe, pour la nomination des Secrétaire Général(e) et Secrétaire Général(e) adjoint(e) du Conseil de l'Europe et Secrétaire Général(e) de l'Assemblée parlementaire ; l'article 22 de la Convention européenne des droits de l'homme, pour l'élection des juges ; et l'article 9 de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres, pour l'élection du Commissaire aux droits de l'homme. Le Règlement de l'Assemblée organise, pour sa part et par des procédures spécifiques, l'élection de ces personnalités et la participation des membres de l'Assemblée à ces élections<sup>4</sup>. Aucune disposition du Règlement ou d'un texte pararéglementaire ne contredit la lettre du Statut ou de la Convention européenne des droits de l'homme.

14. On relèvera que les textes précités consacrent la compétence de l'Assemblée, en tant qu'organe statutaire, d'élire ces personnalités. Ils ne confèrent pas aux délégations parlementaires ou aux membres de l'Assemblée, individuellement, un droit de participer à l'élection des hauts responsables de l'Organisation. Cette responsabilité est attachée à un organe du Conseil de l'Europe – l'Assemblée parlementaire – qui l'exerce à travers ses membres.

<sup>3</sup> Lettre de la Présidente de l'Assemblée du 9 avril 2014, en réponse à une lettre de M. Pushkov, président de la délégation parlementaire russe du 8 avril 2014 (« the right to vote of members of the Parliamentary Assembly is indivisible and depriving members of a delegation of their right to vote apply to all votes in the Assembly and its bodies »).

<sup>4</sup> Voir en particulier la procédure pour les élections par l'Assemblée parlementaire adoptée par le Bureau de l'Assemblée le 5 septembre 2016, ratifiée par l'Assemblée le 10 octobre 2016 – Règlement de l'Assemblée, pages 161 et suivantes.

15. Seul le Règlement de l'Assemblée dispose (article 40.11, article 41.b, procédure pour les élections par l'Assemblée parlementaire) que ce sont les membres de l'Assemblée qui sont appelés à voter et prennent part à l'élection de ces personnalités. Cela explique la raison pour laquelle le droit de participer à de telles élections, parce qu'il relève du droit de vote individuel des membres de l'Assemblée, a été considéré au nombre des droits dont la suspension ou la privation pouvait être envisagée en application de l'article 10.1.c<sup>5</sup>.

*2.2. L'élection des hauts responsables du Conseil de l'Europe : une responsabilité conjointe de l'Assemblée parlementaire et du Comité des Ministres*

16. C'est précisément en ayant à l'esprit ce cadre juridique et réglementaire spécifique que la commission a souhaité réexaminer plus attentivement la proposition d'exclure des sanctions possibles le droit des membres de l'Assemblée de participer à l'élection des hauts responsables du Conseil de l'Europe, dans le rapport qu'elle a soumis à l'Assemblée lors de la partie de session d'octobre 2018 sur « Renforcer le processus décisionnel de l'Assemblée parlementaire concernant les pouvoirs et le vote » (Doc. 14621). Elle relevait qu'un changement d'approche était motivé par la nécessité de renforcer la cohérence des règles qui s'appliquent au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire s'agissant de la représentation et de la participation des Etats membres dans les deux organes statutaires.

17. La rapporteure de la commission relevait, dans l'exposé des motifs de ce rapport, que, « *bien que la compétence élective de l'Assemblée relève, dans les faits, de textes d'une valeur juridique différente – du Statut du Conseil de l'Europe pour le/la Secrétaire Général(e), le/la Secrétaire Général(e) adjoint(e) et le/la Secrétaire Général(e) de l'Assemblée parlementaire, de la Convention européenne des droits de l'homme pour l'élection des juges, et d'une résolution du Comité des Ministres pour le Commissaire aux droits de l'homme –, le fait que les procédures de sélection des candidats et de leur élection relèvent d'une compétence conjointe (ou à tout le moins partagée) avec le Comité des Ministres, devrait amener l'Assemblée à exclure du champ des droits de participation susceptibles d'être suspendus le droit d'élire ces personnalités* ».

18. Ainsi, le paragraphe 2 de la Déclaration interprétative conjointe Assemblée parlementaire/Comité des Ministres de mars 2010 sur les règles et procédures pour les futures élections du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe stipule que « l'élection du Secrétaire Général constitue une responsabilité partagée ».

19. En conséquence, la commission du Règlement, invitait l'Assemblée, au paragraphe 9 du projet de résolution, à décider « *que la privation ou la suspension de certains droits de participation ou de représentation aux activités de l'Assemblée et de ses organes, énoncée à l'article 10.1 c. du Règlement, ne porte pas atteinte aux droits des membres de l'Assemblée de prendre part à l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, du/de la Commissaire aux droits de l'homme, du/de la Secrétaire Général(e), du/de la Secrétaire Général(e) adjoint(e) du Conseil de l'Europe et du/de la Secrétaire Général(e) de l'Assemblée parlementaire* »<sup>6</sup>.

20. Aucun membre de la commission ni de l'Assemblée n'a contesté cette proposition, et aucun amendement n'a été déposé sur ce point lors de la présentation du rapport à l'Assemblée.

### **3. Position de la commission**

#### *3.1. Conclusions quant à la compétence de la commission du Règlement*

21. La commission du Règlement a pour mandat « de conseiller le Bureau de l'Assemblée sur toutes les questions de procédure ou de faire rapport à l'Assemblée ou à la Commission permanente sur les questions d'interprétation ou de modification du Règlement » (Résolution 1842 (2011) sur le mandat des commissions de l'Assemblée), compétence qu'elle tient de l'article 70.2 du Règlement de l'Assemblée.

<sup>5</sup> Rappelons, à cet égard, que le droit de vote à l'Assemblée est individuel (article 43 du Règlement de l'Assemblée) et que les membres de l'Assemblée « exercent leur mandat de façon libre et indépendante » et « expriment librement leur opinion, que ce soit par leurs déclarations, leurs discours ou leur vote, dans toutes leurs activités à l'Assemblée et dans ses organes » (Résolution 2126 (2016) sur la nature du mandat des membres de l'Assemblée parlementaire).

<sup>6</sup> Dans ce rapport, il était, en outre, précisé clairement que « *seuls les membres de l'Assemblée peuvent prendre part à une élection : dès lors, les membres d'une délégation qui seraient privés de certains de leurs droits de participation et de représentation consécutivement à une décision formelle de l'Assemblée, y compris de leur droit de vote, pourront prendre part à l'élection des personnalités susmentionnées. En revanche, tout parlement dont les pouvoirs n'auraient pas été ratifiés par l'Assemblée ou qui, par choix volontaire, ne serait pas représenté à l'Assemblée par une délégation, ne peut revendiquer de prendre part à ces élections* ».

22. La compétence de l'Assemblée de procéder à l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, du/de la Commissaire aux droits de l'homme, du/de la Secrétaire Général(e), du/de la Secrétaire Général(e) adjoint(e) du Conseil de l'Europe et du/de la Secrétaire Général(e) de l'Assemblée parlementaire est inscrite dans des textes – Statut du Conseil de l'Europe, Convention européenne des droits de l'homme notamment – qui ne relèvent pas de la compétence interprétative de la commission du Règlement.

23. En revanche, le droit des membres de l'Assemblée de prendre part à ces élections figure dans le Règlement de l'Assemblée. La commission du Règlement peut donc, dans le cadre de sa compétence générale d'interprétation du Règlement, déterminer le périmètre des sanctions susceptibles de s'appliquer aux membres d'une délégation nationale dont les pouvoirs ont été contestés ou réexaminés en application de l'article 10.1 du Règlement.

### 3.2. Conclusions quant à la révision de la liste des « sanctions »

24. Le Règlement de l'Assemblée permet à l'Assemblée, lorsqu'elle examine ou réexamine les pouvoirs d'une délégation nationale, que ce soit pour des raisons formelles ou substantielles, tout en ratifiant ces pouvoirs ou en les confirmant, de priver ou de suspendre les 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 » (article 10.1.c). Ces droits ne sont pas énumérés dans le Règlement, mais dans un avis que la commission du Règlement a approuvé en 2014, et qui vise à encadrer la décision de l'Assemblée lorsqu'elle se prononce sur une contestation des pouvoirs. L'Assemblée ne peut introduire d'autres sanctions que celles mentionnées dans cet avis.

25. Il n'est pas contestable que le Règlement de l'Assemblée entend distinguer, s'agissant du droit de vote des membres de l'Assemblée, ce qui relève de la décision ordinaire de l'Assemblée (adoption d'une résolution, recommandation, avis, amendement, procédure urgence, ordre du jour, etc.) de ce qui se rapporte à la procédure des nominations par l'Assemblée. Celle-ci répond, en effet, à des dispositions spécifiques et distinctes tant dans le Règlement (modes de votation – article 40 ; majorités requises – article 41) que dans les dispositions pararéglementaires régissant la procédure d'élection.

26. La commission du Règlement constate que le Règlement de l'Assemblée dissocie ce qui relève du droit de vote ordinaire des membres de l'Assemblée – qui est régi par le Règlement lui-même – de leur participation à l'élection par l'Assemblée des hauts responsables du Conseil de l'Europe – qui est un droit de l'Assemblée reconnu notamment par le Statut du Conseil de l'Europe et la Convention européenne des droits de l'homme et qu'elle exerce à travers ses membres.

27. La commission du Règlement considère que, dans sa rédaction actuelle, le Règlement de l'Assemblée ne contredit, dans aucune de ses dispositions, ni le Statut du Conseil de l'Europe ni la Convention européenne des droits de l'homme. Toutefois, l'application qui est faite du Règlement ou l'interprétation qui en est donnée ne sauraient aller à l'encontre ni de la lettre ni de l'esprit de dispositions statutaires ou conventionnelles.

28. L'Assemblée n'a pas compétence pour interférer avec l'application du Statut du Conseil de l'Europe et de la Convention européenne des droits de l'homme. En conséquence, lorsqu'elle décide de mesures de privation ou de suspension de certains droits de participation ou de représentation aux activités de l'Assemblée et de ses organes (article 10.1 c. du Règlement), l'Assemblée ne peut pas porter atteinte aux droits des membres de l'Assemblée de prendre part à l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, du/de la Commissaire aux droits de l'homme, du/de la Secrétaire Général(e), du/de la Secrétaire Général(e) adjoint(e) du Conseil de l'Europe et du/de la Secrétaire Général(e) de l'Assemblée parlementaire.

29. Enfin, il convient de préciser que seuls les membres de l'Assemblée, appartenant à des délégations dont les pouvoirs ont été dument ratifiés par l'Assemblée, peuvent prendre part à l'élection des personnalités susmentionnées.