



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

AS/Pro (2019) 12 def

25 juin 2019

frdoc12_2019

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Contestation, pour des raisons formelles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de l'Espagne

Rapport¹

préparé par la Présidente de la commission

A. Avis à la Présidente de l'Assemblée parlementaire²

1. Le 24 juin 2019, à l'ouverture de la troisième partie de session de l'Assemblée parlementaire, les pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire espagnole ont été contestés pour des raisons formelles, conformément à l'article 7.1 du Règlement de l'Assemblée, au motif que la délégation ne comprendrait que des membres issus des quatre principaux partis politiques représentés au Parlement espagnol et qu'aucun des autres partis n'auraient été invités à désigner leurs membres, ce, en méconnaissance de l'article 6.2.a du Règlement qui garantit le principe de représentation équitable des partis ou groupes politiques.

2. Lors de sa réunion du 25 juin 2019, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a examiné l'objection soulevée. Elle a pris note des explications fournies par la présidente de la délégation espagnole, notamment du fait que le parlement a procédé à la désignation d'une délégation provisoire, comportant sept sièges de suppléants vacants, auxquels il sera pourvu dans les meilleurs délais, conformément à l'article 6.2 du Règlement de l'Assemblée.

3. La commission observe que les grands courants politiques présents aux *Cortes Generales* sont représentés, et que la délégation comprend des représentants des partis se trouvant dans l'opposition. L'existence de sièges vacants au sein de la délégation espagnole laisse supposer que des membres issus de certains groupes politiques minoritaires, actuellement non représentés au sein de la délégation, pourront rejoindre celle-ci.

4. La commission considère, à la lumière de l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe et de l'article 6 du Règlement de l'Assemblée, ainsi que de sa Résolution 1798 (2011) sur la représentation équitable des partis ou groupes politiques des parlements nationaux au sein de leurs délégations à l'Assemblée parlementaire, et en prenant en considération les assurances reçues du Parlement espagnol de modifier la composition de sa délégation dans les meilleurs délais, qu'il n'existe pas de raisons suffisantes pour ne pas ratifier les pouvoirs de la délégation espagnole.

5. En conséquence, la commission conclut à la ratification des pouvoirs de la délégation parlementaire espagnole.

¹ Renvoi en commission: Décision de l'Assemblée du 24 juin 2019

² Approuvé à l'unanimité par la commission le 25 juin 2019

B. Exposé des motifs

1. Introduction et dispositions réglementaires pertinentes

1. Lors de la séance de l'Assemblée du 24 juin 2019, Sir Roger Gale (Royaume-Uni, CE) et plusieurs membres de l'Assemblée ont contesté les pouvoirs non encore ratifiés de la délégation nationale espagnole auprès de l'Assemblée parlementaire pour des raisons formelles, conformément à l'article 7.1.b du Règlement, au motif que la composition de la délégation ne permettait pas une représentation équitable des partis ou groupes politiques présents au Parlement espagnol, puisque ladite délégation ne comporterait que des membres issus des quatre principaux partis politiques représentés au Parlement et qu'aucun des petits partis n'aurait été invité à soumettre des candidatures. Conformément à l'article 7.2, l'Assemblée a renvoyé les pouvoirs à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles pour rapport.

2. Le principe suivant lequel la composition de toute délégation doit refléter la composition partisane du parlement dont elle est issue est expressément établi par l'article 6.2.a : « *Dans la mesure où le nombre de leurs membres le permet, les délégations nationales doivent être composées de façon à assurer une représentation équitable des partis ou groupes politiques existant dans leurs parlements (...)* ».

3. La méconnaissance de ce principe constitue, aux termes de l'article 7.1.b du Règlement un motif qui justifie la contestation des pouvoirs d'une délégation : « *Les pouvoirs peuvent être contestés par au moins dix membres de l'Assemblée présents dans la salle des séances, appartenant à cinq délégations nationales au moins, se fondant sur des raisons formelles basées sur (...) les principes énoncés dans l'article 6.2 du Règlement selon lesquels les délégations parlementaires nationales doivent être composées de façon à assurer une représentation équitable des partis ou groupes politiques existant dans leurs parlements (...)* ».

4. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles doit donc examiner si la composition de la délégation espagnole a méconnu les principes établis par l'article 6.2.a du Règlement de l'Assemblée. Aux termes de l'article 7.2, « *si la commission conclut à la ratification des pouvoirs, elle peut transmettre au Président de l'Assemblée un simple avis dont il donnera lecture en Assemblée plénière ou en Commission permanente, sans que celles-ci en débattent. Si la commission conclut à la non-ratification des pouvoirs ou à leur ratification assortie de la privation ou de la suspension de certains des droits de participation ou de représentation, le rapport de la commission est inscrit à l'ordre du jour pour débat dans les délais prescrits* ».

2. Conformité de la composition de la délégation parlementaire espagnole avec l'article 6.2 du Règlement de l'Assemblée

5. Le Parlement espagnol a présenté les pouvoirs de sa nouvelle délégation à la suite des élections législatives qui se sont tenues le 28 avril 2019.

2.1. Pouvoirs des membres de la délégation espagnole transmis le 19 juin 2019

6. La délégation parlementaire espagnole se compose, en application des articles 25³ et 26 du Statut du Conseil de l'Europe, de 12 représentants et 12 suppléants. Le rapport du Président de l'Assemblée sur la vérification des pouvoirs des représentants et des suppléants pour la troisième partie de la session ordinaire de 2019 de l'Assemblée (Doc. 14913) mentionne que la composition de la délégation parlementaire espagnole s'établit de la manière suivante:

Représentants

Mr Jokin BILDARRATZ (PNV)
Mr José CEPEDA (PSOE)
Ms Olivia DELGADO (PSOE)
Mme Miren Edurne GORROTXATEGUI (Unidas Podemos)
Mr Antonio GUTIÉRREZ (PSOE)
Mr Rafael HERNANDO (Partido Popular)
Ms Belén HOYO (Partido Popular)
Ms Carmen LEYTE (Partido Popular)
Mr Gerardo PISARELLO (Unidas Podemos)

³ Aux termes de l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe, les membres (représentants et suppléants) des délégations parlementaires sont « élus par [leur] parlement en son sein ou désignés parmi les membres du parlement selon une procédure fixée par celui-ci ».

Ms Melisa RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ (Ciudadanos)
 Mr Adolfo SUÁREZ (Partido Popular)
 Mr José ZARAGOZA (PSOE)

Suppléants

Mr José Manuel BARREIRO (Partido Popular)
 Ms Sofía HERNANZ (PSOE)
 M. Juan José MATARÍ (Partido Popular)
 Ms Patricia REYES (Ciudadanos)
 Mr Felipe SICILIA (PSOE)

7. Les pouvoirs de la délégation espagnole ont été transmis par courrier adressé à la Présidente de l'Assemblée, daté du 18 juin 2019, informant la Présidente qu'il s'agissait d'une délégation provisoire. Ce courrier apporte la précision suivante : « (...) en vue de renforcer notre attachement aux valeurs du Conseil de l'Europe et de garantir une représentation adéquate de notre pays à l'importante séance plénière qui se tiendra du 24 au 28 juin, nous avons décidé de nommer une délégation provisoire qui sera modifiée dans les prochains mois. Le manque de temps nous a amenés à adopter cette décision ad hoc. C'est pourquoi des pouvoirs ont été remis aux députés réélus et aux membres des bureaux du Congrès des députés et du Sénat afin de pourvoir les sièges vacants, compte tenu de l'importance capitale que nous attachons à l'Assemblée que vous présidez. »

8. Il ressort de ces pouvoirs que la délégation espagnole comporte sept sièges de suppléant vacants. Par ailleurs, le courrier de transmission des pouvoirs précise que la procédure de désignation de la délégation repose sur une décision des bureaux des deux chambres du parlement.

2.2. Evaluation

9. Il ressort du formulaire de transmission de la composition de la délégation espagnole, signé par la Présidente du Congrès des députés et le Président du Sénat le 13 juin 2019, que la représentation des groupes politiques aux *Cortes Generales* (qui comprend 600 sièges) s'établit comme suit :

- Partido Socialista (majorité) : 259 sièges
- Partido Popular (opposition) : 131 sièges
- Ciudadanos (opposition) : 67 sièges
- Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común (opposition) : 48 sièges
- VOX (opposition) : 24 sièges
- Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV) (opposition) : 15 sièges
- Grupo Parlamentario Republicano (opposition) : 14 sièges
- Grupo Parlamentario Mixto (opposition) : 22 sièges
- Esquerra Republicana + EHBildu : 14 sièges
- Grupo Nacionalista Junts per Catalunya, Coalición Canaria, Partido Nacionalista Canario (opposition) : 6 sièges

10. Il ressort des informations communiquées par la présidente de la délégation parlementaire espagnole lors de son échange de vues avec la commission le 25 juin 2019 que la composition de la délégation à l'Assemblée a été décidée par les bureaux des deux chambres des *Cortes* en toute conformité avec les règles et procédures en vigueur.

11. Le nombre de sièges alloués à la délégation parlementaire espagnole – 24 membres (12 représentants et autant de suppléants) – devrait permettre une représentation complète du plus grand nombre des courants politiques du Parlement espagnol, représentés au sein des 9 groupes parlementaires constitués à l'issue des dernières élections législatives.

12. Pour autant, on relèvera que seuls cinq groupes parlementaires sont représentés, principalement les quatre principaux groupes, sur les 9 que compte le parlement. Parmi les groupes minoritaires, un seul est représenté (le Parti nationaliste basque, par un membre). D'autres groupes, qui comportent un nombre équivalent d'élus, qui représentent chacun entre 2 % à 4 % des parlementaires élus, ne sont pas représentés au sein de la délégation. Tel est notamment le cas du groupe parlementaire Vox, plus représentatif, qui ne bénéficie d'aucune représentation à l'Assemblée.

3. Les précédents à l'Assemblée concernant les contestations de pouvoirs sur la base de l'article 7 du Règlement et la jurisprudence de la commission

13. La contestation des pouvoirs de la délégation parlementaire espagnole se fonde clairement sur le fait que la composition de la délégation ne respecterait pas le critère de la représentation équitable des partis ou groupes politiques posé par le Règlement. A cet égard, la commission du Règlement ne manquera pas de se référer 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 2011 (Résolution 1798).

14. Il existe quelques précédents où l'Assemblée a eu à se prononcer sur une contestation de pouvoirs mettant en cause l'absence de représentation politique équitable des partis et groupes politiques, et auquel la commission peut ici se référer, dans le contexte qui nous occupe:

– En octobre 2016, les pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire serbe ont été contestés au motif que la composition de la délégation ne permettait pas une représentation équitable des partis ou groupes politiques présents au Parlement serbe. La commission a conclu à la ratification des pouvoirs de la délégation serbe, en prenant en considération le fait que la décision relative à la composition des délégations interparlementaires a été arrêtée par le Parlement serbe dans le respect de sa procédure interne qui repose sur le fonctionnement pluraliste du parlement⁴.

– En janvier 2016, les pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire moldave ont été contestés au motif que la composition incomplète de la délégation, et l'absence dans celle-ci d'un des principaux partis politiques, ne permettait pas une représentation équitable des partis ou groupes politiques représentés au Parlement moldave. La commission a proposé de ratifier les pouvoirs de la délégation moldave, mais de prévoir la suspension automatique du droit de vote de ses membres à l'Assemblée et dans ses organes si la composition de la délégation n'était pas mise en conformité avec l'article 6.2.a du Règlement à la partie de session d'avril 2016⁵.

– En janvier 2012, les pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire ukrainienne avaient été contestés. La liste des membres de la délégation ukrainienne comportait des informations erronées puisque trois membres figuraient comme membres du Bloc Yuliya Tymoshenko, alors qu'ils siégeaient en réalité sous d'autres étiquettes politiques. Considérant que la composition de la délégation ne remettait pas en cause la représentation équitable des groupes et partis politiques, la commission a conclu à la ratification des pouvoirs de la délégation parlementaire⁶.

– En janvier 2010, la commission a eu à se prononcer sur la contestation des pouvoirs non encore ratifiés 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 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 parlementaire⁷.

– La commission du Règlement s'est prononcée, en 1998 et en 1999, sur la composition de la délégation d'invité spécial de l'Arménie, s'agissant d'un cas dans lequel le principal parti d'opposition au parlement, représentant 50 sièges sur 149, ne s'était vu accorder aucun des 4 sièges de la délégation⁸. La commission du Règlement avait alors conclu qu'« *on ne peut pas considérer qu'une délégation ne comportant aucun représentant du principal parti d'opposition reflète les divers courants d'opinions représentés au sein du parlement* ». Elle avait recommandé à l'Assemblée de ratifier les pouvoirs de la délégation d'invité spécial de l'Arménie « *sous réserve qu'un des sièges de la délégation reste vacant pour un représentant [de l'opposition]* ».

15. A l'occasion de l'examen de précédentes contestations de pouvoirs, il a été rappelé que l'Assemblée doit en principe simplement vérifier que les grands courants politiques présents dans un parlement donné

⁴ Avis au Président de l'Assemblée parlementaire, document AS/Pro (2016) 23 def

⁵ Voir la Résolution 2092 (2016) et le rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles (Doc. 13962).

⁶ Avis au Président de l'Assemblée parlementaire, document AS/Pro (2012) 03 def.

⁷ Avis au Président de l'Assemblée parlementaire, document AS/Pro (2010) 06 def.

⁸ Voir rapports transmis au Bureau, doc. AS/Pro (1998) 11 et AS/Pro (1999) 03.

sont représentés et que la délégation comprend notamment des représentants de partis se trouvant dans l'opposition⁹. C'est cette position qui transparaît dans les décisions susmentionnées de l'Assemblée et qui a été consacrée au nombre des principes visant à apprécier la notion de représentation équitable des partis ou groupes politiques des parlements nationaux au sein de leurs délégations à l'Assemblée parlementaire figurant dans la Résolution 1798 (2011).

16. Aux termes des « principes visant à apprécier la notion de représentation équitable des partis ou groupes politiques dans les délégations nationales à l'Assemblée parlementaire » figure le critère selon lequel « *Pour évaluer la «représentation équitable», l'appréciation de l'équilibre politique d'une délégation nationale prend en considération tant les représentants que les suppléants* ».

17. Aussi, l'existence de sept sièges de suppléants vacants au sein de la délégation espagnole laisse supposer que ceux-ci devraient être pourvus par des membres issus des groupes politiques minoritaires, actuellement non représentés au sein de la délégation.

18. On rappellera que dans sa Résolution 2126 (2016) sur la nature du mandat des membres de l'Assemblée parlementaire, l'Assemblée rappelle que « *nonobstant les dispositions de l'article 6 de son Règlement garantissant le respect des principes de représentation politique équitable et d'égalité des sexes, la composition des délégations nationales et la nomination ou le remplacement de leurs membres relèvent des parlements nationaux, suivant leurs procédures internes. (...) L'Assemblée constate que, ces dernières années, des dérives se sont produites au sein de délégations à l'Assemblée mettant souvent en évidence des lacunes et des manquements dans les réglementations internes des parlements nationaux concernés. En particulier: la réglementation interne des parlements nationaux a parfois été mise en cause, en ce qu'elle pourrait servir de paravent légal à des mesures de sanction déguisée, fondées sur une motivation politique (...)* ».

4. Conclusions

19. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a examiné les pouvoirs de la délégation parlementaire espagnole, contestés au motif que sa composition méconnaît les dispositions de l'article 6.2.a du Règlement.

20. L'Assemblée a fixé des critères spécifiques pour évaluer si une délégation nationale à l'Assemblée assure une représentation équitable des partis ou groupes politiques existant dans le parlement national concerné, posés par la Résolution 1798 (2011).

21. Lors de sa réunion du 25 juin 2019, la commission du Règlement a pris note des assurances fournies par le Parlement espagnol de pourvoir rapidement aux sièges vacants dans le respect des principes édictés par l'Assemblée. Elle a considéré, conformément à l'article 10.1 du Règlement¹⁰, que les pouvoirs de la délégation parlementaire espagnole sont conformes à l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe et que la composition de la délégation respecte les principes énoncés à l'article 6.2 du Règlement de l'Assemblée. Elle a décidé, en conséquence, que les pouvoirs de la délégation parlementaire espagnole pouvaient être ratifiés.

⁹ Doc. 5497, paragraphe 7 ; Doc. 6101, paragraphe 11.

¹⁰ « Les rapports soumis à l'Assemblée (...) conformément aux articles 7.2 (...) doivent contenir un projet de résolution proposant dans son dispositif l'une des trois alternatives suivantes:

10.1.a. la ratification des pouvoirs, ou la confirmation de la ratification des pouvoirs

10.1.b. la non-ratification des pouvoirs, ou l'annulation de la ratification des pouvoirs,

10.1.c. 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. »