

**AS/Pro (2020) 01**

24 janvier 2020

frdoc01\_2020

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

# **Contestation, pour des raisons formelles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation de la Fédération de Russie**

### **Note d'information**

Rapporteur : M. Egidijus Vareikis, Lituanie, Groupe du Parti populaire européen

#### **1. La contestation des pouvoirs de la délégation russe du 25 juin 2019 : des motifs inédits**

1. Lors de la séance de l'Assemblée du 25 juin 2017, M. Volodymyr Ariev (Ukraine, PPE/DC) et plusieurs membres de l'Assemblée ont contesté, pour des raisons formelles, les pouvoirs non encore ratifiés de la délégation nationale de la Fédération de Russie à l'Assemblée parlementaire, conformément à l'article 7.1.a du Règlement, aux motifs que :

- la délégation comprenait plusieurs parlementaires dont les noms figuraient sur la liste des personnes faisant l'objet de mesures restrictives de l'Union européenne en application de la Décision 2014/145/PESC du Conseil du 17 mars 2014 en raison d'actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine;
- la délégation comprenait des membres élus sur une base illégale et a été désignée par un parlement élu en 2016, dont la légitimité aurait été compromise par l'incorporation d'un territoire souverain de l'Ukraine dans la circonscription électorale nationale de la Russie et par des élections illégales tenues dans ce territoire en 2016.

2. En se fondant sur des motifs qui n'avaient jamais été soulevés jusqu'alors dans ce cadre, la contestation des pouvoirs de la délégation russe a conduit la commission du Règlement à s'interroger sur la recevabilité et la validité des motifs soulevés dans le cadre de l'article 7 du Règlement et, consécutivement, sur son propre champ de compétence.

3. L'article 7.1.a se lit ainsi : « *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 une ou plusieurs dispositions applicables du Statut (notamment les articles 25 et 26) ; (...).* »

4. Aussi la commission du Règlement a-t-elle procédé à plusieurs échanges de vues approfondis sur les motifs soulevés à l'appui de cette contestation. Sur la première question, elle a sollicité l'avis de deux experts en droit international et en droit des organisations internationales (chapitre 2). Sur la seconde question, la commission a demandé l'avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). Cet avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa session plénière des 6-7 décembre 2019 (chapitre 3).

**2. L'Assemblée parlementaire (et sa commission du Règlement) doit-elle prendre en considération, dans le cadre d'une contestation des pouvoirs pour des raisons formelles, le fait que plusieurs membres de la délégation russe ont fait l'objet de mesures restrictives de la part de l'Union européenne pour des actes ayant compromis ou menacé l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine ?<sup>1</sup>**

5. La Fédération de Russie a porté atteinte à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine, en violation du droit international, en annexant la Crimée en mars 2014, en apportant son soutien aux prétendus rebelles dans le Donbass et en jouant un rôle croissant dans le conflit à partir d'avril 2014. L'Assemblée a adopté plusieurs résolutions pour condamner cette situation, déclarant les actions de la Fédération de Russie « clairement contraires au Statut du Conseil de l'Europe », exprimant sa préoccupation au sujet des conséquences politiques et humanitaires du conflit et réaffirmant son engagement en faveur du principe de règlement pacifique des conflits, ainsi que de l'indépendance, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues<sup>2</sup>.

6. Lors de la Session ministérielle tenue à Helsinki le 17 mai 2019, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a réaffirmé son attachement aux normes et aux principes du droit international, au principe de règlement pacifique des conflits, à l'indépendance, la souveraineté et l'intégrité territoriale de tous les États membres à l'intérieur de leurs frontières internationalement reconnues<sup>3</sup>.

*2.1. Les mesures restrictives décidées par l'Union européenne*

7. À la suite des événements de 2014, l'Union européenne a adopté une série de mesures restrictives, comprenant l'interdiction de visas ou d'entrée et le gel des avoirs ciblant des parlementaires russes, principalement au motif qu'ils avaient publiquement soutenu le déploiement de troupes russes en Ukraine, y compris au cours des débats tenus le 1<sup>er</sup> mars 2014 au Conseil de la Fédération, et, pour certains d'entre eux, qu'ils avaient initié ou s'étaient exprimés en faveur du texte législatif facilitant l'annexion de la Crimée.

8. L'article 1.1 de la Décision 2014/145/PESC du Conseil du 17 mars 2014<sup>4</sup> concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine prévoit ce qui suit :

*« Les États membres prennent les mesures nécessaires pour empêcher l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire des personnes physiques responsables d'actions qui compromettent ou menacent l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine et des personnes physiques qui leur sont associées, dont la liste figure à l'annexe. »*

Dans cette annexe figurent les noms de M. Leonid Slutski (en 18<sup>e</sup> position), M. Leonid Kalashnikov (en 110<sup>e</sup> position), M. Igor Lebedev (en 114<sup>e</sup> position) et Mme Svetlana Zhurova (en 116<sup>e</sup> position), membres de l'Assemblée fédérale russe.

---

<sup>1</sup> Audition tenue à Strasbourg le 2 octobre 2019 sur « Article 7 du Règlement de l'Assemblée relatif à la contestation, pour des raisons formelles, des pouvoirs présentés par les délégations nationales: prise en compte des mesures restrictives adoptées par l'Union européenne concernant les personnes individuelles », avec la participation de M. le Professeur Pierre Klein, Centre de droit international, Faculté de droit – Université Libre de Bruxelles (Belgique), et de M. le Professeur Władysław Czapliński, Institut d'Etudes de droit, Académie polonaise des sciences, Łódź (Pologne) – extrait du procès-verbal AS/Pro (2019) PV 07 <http://www.assembly.coe.int/nw/Page-FR.asp?LID=ProDocs>

Un avis juridique a également été préparé par M. le Professeur Pierre Klein (AS/Pro (2019) 15).

<sup>2</sup> Dans de nombreuses résolutions, l'Assemblée a condamné l'annexion de la Crimée et s'est déclarée résolue à soutenir fermement l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, en particulier la Résolution 1990 (2014) sur le réexamen, pour des raisons substantielles, des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe, la Résolution 2034 (2015) sur la contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation de la Fédération de Russie, la Résolution 2063 (2015) sur l'examen de l'annulation des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation de la Fédération de Russie (suivi du paragraphe 16 de la Résolution 2034 (2015)), la Résolution 2112 (2016) sur les préoccupations humanitaires concernant les personnes capturées pendant la guerre en Ukraine, la Résolution 2132 (2016) sur les conséquences politiques de l'agression russe en Ukraine, la Résolution 2133 (2016) sur les recours juridiques contre les violations des droits de l'homme commises dans les territoires ukrainiens se trouvant hors du contrôle des autorités ukrainiennes et la Résolution 2198 (2018) sur les conséquences humanitaires de la guerre en Ukraine.

<sup>3</sup> « Une responsabilité partagée pour la sécurité démocratique en Europe – Garantir le respect des droits et obligations, principes, normes et valeurs » CM/Del/Dec(2019)129/2.

<sup>4</sup> Cette décision a été prolongée à plusieurs reprises depuis, la dernière fois en décembre 2019, jusqu'au 15 mars 2020 : <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions/ukraine-crisis/>

9. Il convient de noter que les membres de l'Assemblée parlementaire dont les pouvoirs ont été ratifiés sont couverts par les dispositions pertinentes de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et jouissent par conséquent de certaines immunités qui leur permettent de circuler librement pour se rendre aux parties de session et aux réunions de l'Assemblée ou pour en revenir, nonobstant les interdictions d'entrée qui pourraient être imposées à un membre de l'Assemblée par un État membre du Conseil de l'Europe.

*2.2. La prise en compte par l'Assemblée des mesures restrictives de l'Union européenne dans le cadre de la procédure de contestation des pouvoirs d'une délégation nationale*

10. La commission du Règlement a invité deux experts en droit international et en droit des organisations internationales, lors d'une audition qui s'est tenue le 2 octobre 2019, à clarifier dans quelle mesure des mesures restrictives adoptées par l'Union européenne à l'égard de certaines personnes individuelles devaient être prises en compte par l'Assemblée dans l'examen des pouvoirs d'une délégation parlementaire nationale. Rappelons que, dans le Règlement de l'Assemblée, la contestation des pouvoirs d'une délégation nationale est envisagée sous deux angles, selon que l'on se fonde sur des raisons formelles (article 7 – compétence de la commission du Règlement) ou des raisons substantielles (article 8 – compétence de toute commission appropriée, pour rapport, et de la commission du Règlement, pour avis).

11. L'article 7 du Règlement évoque les motifs de contestation pour des raisons formelles de manière limitative, et mentionne notamment la méconnaissance d'une ou plusieurs dispositions du Statut du Conseil de l'Europe – renvoyant en particulier, mais pas exclusivement, aux articles 25 et 26 du Statut. L'article 7 n'exclut donc pas que la contestation se fonde sur d'autres dispositions statutaires que les articles 25 et 26, qui eux renvoient à des exigences essentiellement de nature formelle. Toutefois, l'article 8 du Règlement ouvre clairement le champ de la contestation des pouvoirs à la « violation grave des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe mentionnés à l'article 3 et dans le Préambule du Statut ».

12. Le Statut du Conseil de l'Europe ne fait nulle référence à l'obligation pour le Conseil de l'Europe de prendre en compte les décisions prises par d'autres organisations internationales. Toutefois, l'article 1.c du Statut<sup>5</sup> mentionne que la participation des États aux travaux du Conseil de l'Europe « ne doit pas altérer leur contribution à l'œuvre des Nations Unies et des autres organisations ou unions internationales auxquelles ils sont parties » : cette disposition crée des obligations pour les États membres, principalement de ne pas agir au sein d'une organisation internationale au détriment de la réalisation des buts des autres organisations auxquelles ils sont également parties, et d'harmoniser autant que possible l'action menée par le Conseil de l'Europe avec les actions qu'ils mènent au sein d'autres organisations internationales.

13. Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sont deux organisations internationales distinctes, qui reposent sur leur acte constitutif, ont chacune leur propre champ de compétences, leur propre capacité décisionnelle, et agissent selon leurs règles propres; mais elles partagent des objectifs communs et surtout des valeurs communes. Le Mémoire d'accord conclu en 2007 entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne vise à développer les relations entre les deux organisations dans des domaines d'intérêt commun, définit un cadre général de coopération à cette fin, énonce un certain nombre de principes, identifie les champs privilégiés de la coopération et les moyens de cette coopération interinstitutionnelle.

14. Le paragraphe 9 du Mémoire d'accord qui traite des « Objectifs et principes de la coopération », prévoit que « *Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne développeront leurs relations dans tous les domaines d'intérêt commun, en particulier la promotion et la protection de la démocratie pluraliste, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la prééminence du droit, la coopération politique et juridique, la cohésion sociale et les échanges interculturels. (...)* »

15. Bien que le Mémoire d'accord ne comporte aucune disposition formelle qui engage à une reconnaissance mutuelle des décisions ou oblige à les appliquer, ou qui fixe une obligation pour le Conseil de l'Europe de prendre en compte certains actes ou décisions de l'Union européenne, il est indéniable, pour les experts, que le Mémoire témoigne de la volonté des deux organisations européennes de coopérer aussi

<sup>5</sup> Article 1er du Statut:

« a. Le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social.  
b. Ce but sera poursuivi au moyen des organes du Conseil, par l'examen des questions d'intérêt commun, par la conclusion d'accords et par l'adoption d'une action commune dans les domaines économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif, ainsi que par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales.  
c. La participation des membres aux travaux du Conseil de l'Europe ne doit pas altérer leur contribution à l'œuvre des Nations Unies et des autres organisations ou unions internationales auxquelles ils sont parties. »

étroitement et d'agir aussi largement que possible de concert pour la réalisation de buts d'intérêt commun. Dans un tel contexte, les actions ou décisions adoptées par l'une des organisations doivent être prises en compte par l'autre, lorsqu'elles traitent en parallèle de problèmes ou de situations qui relèvent de leur champ de compétences respectifs. Les réactions du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne à la situation qui découle de l'annexion de la Crimée l'illustrent bien.

16. « *L'Union européenne est le partenaire institutionnel du Conseil de l'Europe le plus important tant au niveau politique que technique* »<sup>6</sup>. Aux termes du Mémorandum d'accord, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sont désireux de réaliser « *une plus grande unité entre les Etats d'Europe par le respect des valeurs partagées de démocratie pluraliste, de la prééminence du droit et des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que par une coopération paneuropéenne, promouvant ainsi la stabilité démocratique et de la sécurité auxquelles aspirent les sociétés et les citoyens de notre continent* » (paragraphe 1). Le Conseil de l'Europe étant, dans le Mémorandum d'accord, la « *référence en matière de droits de l'homme, d'Etat de droit et de démocratie en Europe* », il en découle que l'Organisation et ses organes sont liés, dans leurs actions et décisions, par les principes de l'intégrité et de la responsabilité morale et institutionnelle.

17. Dans sa Décision relative à la « *Coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne* », prise lors de sa Session ministérielle à Helsinki (17 mai 2019) (document CM(2019)67-final), le Comité des Ministres « *exprime sa volonté de renforcer encore la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, conformément au Mémorandum d'accord, afin de mieux protéger et promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit en Europe.* »

18. Les experts ont conclu que, même si l'Assemblée n'est pas explicitement tenue de prendre en compte les mesures restrictives adoptées par l'Union européenne dans le cadre de la contestation des pouvoirs des membres d'une délégation nationale *pour des raisons formelles*, l'Assemblée serait pleinement fondée à prendre en compte l'existence de telles mesures restrictives dans le cadre de la contestation des pouvoirs des membres d'une délégation nationale *pour des raisons substantielles*, en application de l'article 8 du Règlement, dans la mesure où celui-ci renvoie à une violation grave des principes fondamentaux consacrés au Préambule et à l'article 3 du Statut, et que ces mesures restrictives ont été adoptées par l'Union européenne en réaction à une telle violation grave. La décision de l'Union européenne est un élément à prendre en considération car elle met en évidence l'existence et la gravité des violations du droit international, qui justifient les mesures restrictives. Il n'existe pas d'obligation directe, mais les valeurs et les principes partagés entre les deux organisations sont si similaires que le Conseil de l'Europe doit prendre en compte les décisions de l'Union intervenant dans ce domaine.

19. On rappellera, enfin, qu'à l'occasion de l'adoption de la Résolution 2087 (2016) sur « *Les sanctions prises à l'encontre de parlementaires* », il a été souligné que les États ont une responsabilité collective dans la mise en œuvre des mesures restrictives prises par l'Union européenne<sup>7</sup>.

20. Même si l'Assemblée n'est pas explicitement tenue de prendre en compte les mesures restrictives de l'Union européenne, une telle obligation découle implicitement du Statut du Conseil de l'Europe et de l'engagement du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne à coopérer et à promouvoir des valeurs communes partagées.

Les pouvoirs de la délégation russe peuvent être valablement contestés sur la base de l'article 8 du Règlement au motif que certains de ses membres font l'objet de mesures restrictives décidées par l'Union européenne.

### **3. Le respect des normes du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales relatives aux élections parlementaires nationales organisées au sein d'un Etat dans une circonscription nationale qui ne se trouve pas dans des frontières internationalement reconnues. La ratification des pouvoirs d'une délégation qui inclut des parlementaires élus par des citoyens d'un territoire annexé illégalement emporte-t-elle la reconnaissance implicite par le Conseil de l'Europe et l'Assemblée de cette annexion ?<sup>8</sup>**

<sup>6</sup> <https://www.coe.int/fr/web/der/european-union>

<sup>7</sup> Voir le rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, Doc. 13944 (rapporteur : M. Díaz Tejera, Espagne, SOC) : « L'ensemble des mesures prises par l'Union européenne contre la Russie pourraient être qualifiées de contre-mesures. Exercées collectivement par les États qui ne sont pas directement affectés par la violation, elles prennent une toute autre perspective dès lors qu'elles ne visent plus seulement la restitution, l'indemnisation ou la satisfaction en lien avec le droit lésé, mais la protection de l'ordre international dans son ensemble, le respect des droits fondamentaux et la protection des principes éthiques de la société. »

<sup>8</sup> Avis n° 955/2019 de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) – Rapport sur

21. La contestation des pouvoirs de la délégation russe portait également sur la légitimité de l'organe représentatif de la Fédération de Russie en raison des élections tenues en Crimée en 2016. En 2016, des élections législatives se sont tenues en Russie selon un système mixte : devaient être élus 225 députés dans des circonscriptions uninominales et 225 députés issus de listes de parti dans une circonscription nationale unique. Quatre circonscriptions uninominales ont été créées en Crimée. De plus, trois personnes ont été ajoutées sur la liste des candidats présentée pour le scrutin national par la section régionale du parti Russie unie pour la Crimée et ont été par la suite élues à la Douma<sup>9</sup>.

22. Les élections en Crimée ont été condamnées par la communauté internationale. L'Assemblée a, pour sa part, qualifié de « nuls et non avendus » les résultats de ces élections<sup>10</sup>.

23. La commission du Règlement a donc sollicité l'avis de la Commission de Venise sur la question du « respect des normes du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales relatives aux élections parlementaires nationales organisées au sein d'un Etat dans une circonscription nationale qui ne se trouve pas dans des frontières internationalement reconnues », dans le contexte de la non-reconnaissance, en droit international, des conséquences de l'annexion illégale d'un territoire.

### *3.1. Obligation pour les organisations internationales et les États agissant dans le cadre d'une organisation internationale de s'abstenir de reconnaître même implicitement une annexion*

24. L'avis de la Commission de Venise sur « la conformité, au regard des normes du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales, de l'inclusion d'un territoire non reconnu dans une circonscription nationale à des fins d'élections législatives » rappelle clairement que l'annexion d'un territoire est une violation grave du droit international et que les Etats et les organisations internationales ont l'obligation de ne pas reconnaître les conséquences d'un fait internationalement illicite.

25. La Commission de Venise rappelle que l'annexion d'un territoire d'un Etat par un autre Etat est un acte illégal qui viole l'interdiction du recours à la force et les principes d'intégrité territoriale des États, d'unité et/ou d'indivisibilité de l'État et de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un autre État. L'annexion contrevient donc aux normes impératives du droit international (*ius cogens*). Tous les États sont tenus de coopérer pour mettre fin à cette violation, ce qui signifie qu'en plus de ne pas reconnaître l'annexion comme légale, ils ne doivent apporter ni aide ni assistance pour maintenir cette situation.

26. Le droit international impose à tous les États l'obligation claire de s'abstenir de reconnaître, même implicitement, une annexion. Les organisations internationales, dont le Conseil de l'Europe, sont soumises à la même obligation. L'étendue – et le contenu – de cette obligation n'est toutefois pas clairement définie, les États et les organisations internationales disposant alors d'une marge d'appréciation et d'une marge de manœuvre pour honorer cette obligation tout en préservant leurs relations diplomatiques pacifiques avec les États tiers et dans l'intérêt des personnes résidant sur le territoire annexé.

### *3.2. L'obligation de l'État annexant de garantir aux habitants du territoire annexé le droit à des élections libres et équitables*

27. Par ailleurs, la Commission de Venise rappelle que l'Etat qui a annexé un territoire a l'obligation de faciliter l'organisation d'élections libres et équitables dans le territoire annexé en garantissant la continuité du droit de suffrage des citoyens du territoire annexé avec leur territoire national d'origine. Les personnes résidant sur le territoire annexé ont le droit de continuer à participer aux élections de l'État auquel appartient légalement ledit territoire, et dont elles conservent en principe la nationalité au regard du droit international. L'État annexant a donc l'obligation essentielle de rétablir le droit de vote effectif des habitants dans le cadre des

---

la conformité, au regard des normes du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales, de l'inclusion d'un territoire non reconnu internationalement dans une circonscription nationale à des fins d'élections législatives, adopté par la Commission de Venise à sa 121<sup>ème</sup> session plénière (Venise, 6-7 décembre 2019) , CDL-AD(2019)030-f [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)030-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)030-f)

<sup>9</sup> Lors de l'annonce des résultats des élections législatives de 2016, le Chef de la République de Crimée a déclaré que la Crimée était représentée à la Douma par ces 6 personnes - <https://crimea.ria.ru/radio/20160927/1107437851.html>

<sup>10</sup> Paragraphe 4.1 de la Résolution 2132 (2016) « Conséquences politiques de l'agression russe en Ukraine » : « [En particulier, l'Assemblée] condamne les élections illégales organisées par la Douma le 18 septembre dans la Crimée occupée, et qualifie leurs résultats de nuls et non avendus. L'intégration d'un territoire souverain de l'Ukraine dans l'union des circonscriptions fédérales de Russie et la création de quatre circonscriptions à scrutin majoritaire uninominal constituent des violations flagrantes du droit international et compromettent effectivement la légitimité du Parlement russe ; »

scrutins organisés par l'État territorial et de faciliter leur participation aux élections organisées dans le pays d'origine auquel ils sont liés en application du droit international.

28. L'État annexant ne peut pas être considéré comme s'étant acquitté de son obligation de garantir l'exercice par la population du territoire annexé de son droit à des élections libres et démocratiques dès lors que lesdites élections ne respectent pas les conditions préalables suivantes : a) respect de la liberté d'expression, de réunion et d'association ; b) stabilité de la législation électorale et des mesures visant à la mettre à l'abri contre toute manipulation politique ; c) garanties procédurales telles que l'organisation des élections par un organe impartial, l'observation électorale ou un système efficace de recours, de financement et de sécurité. Ces conditions préalables paraissent difficiles à respecter dans le cadre d'élections organisées dans un territoire occupé.

29. En l'absence de respect de ces conditions préalables, l'organisation d'élections dans un territoire annexé non seulement ne permet pas de remédier à l'illégalité de l'annexion, mais ne permet pas non plus d'honorer l'obligation de garantir l'exercice du droit à des élections libres et régulières par la population du territoire annexé.

30. Enfin, la Commission de Venise relève que l'inclusion, dans le territoire national de l'Etat qui organise une élection, d'un territoire qui ne fait pas partie de ses frontières internationalement reconnues est de nature à saper la légitimité du processus électoral et fausser le scrutin non seulement dans la région concernée mais également au niveau de la circonscription générale, c'est-à-dire pour le pays dans son ensemble.

### *3.3. Implications quant au champ de compétence de l'Assemblée dans l'examen des pouvoirs de la délégation de l'Etat annexant*

31. L'Assemblée parlementaire, en tant qu'organe du Conseil de l'Europe, est tenue de s'abstenir de reconnaître même implicitement l'annexion illégale d'un territoire d'un Etat membre par un autre Etat membre. La question est de savoir ce qu'implique cette obligation en ce qui concerne la vérification des pouvoirs de la délégation de l'État annexant dont les élections ont été organisées dans une circonscription nationale comprenant le territoire de l'État annexé.

32. La Commission de Venise considère que, lors de la vérification des pouvoirs des parlementaires élus dans une circonscription nationale englobant un territoire qui peut ne pas être reconnu comme faisant partie de l'État organisateur, « il convient d'examiner l'impact de l'inclusion du territoire annexé sur les résultats finals du scrutin. L'Assemblée devrait examiner cet impact en tenant dûment compte du principe de proportionnalité et déterminer s'il convient de ratifier ou de refuser lesdits pouvoirs ».

33. Aux yeux de la Commission de Venise, l'Assemblée dispose d'une marge d'appréciation pour s'acquitter de son obligation de non-reconnaissance d'une annexion illégale. La non-reconnaissance n'implique pas nécessairement l'obligation de refuser les pouvoirs à l'ensemble de la délégation de l'État annexant. La Commission de Venise relève que le Règlement de l'Assemblée prévoit différentes options allant de la non-ratification à la ratification assortie de la privation ou à la suspension de certains droits de participation ou de représentation. L'obligation de l'Assemblée de ne pas reconnaître une annexion a des effets sur la vérification des pouvoirs de la délégation de l'État annexant. Au moment de ratifier les pouvoirs d'un parlementaire élu dans une circonscription nationale englobant un territoire qui n'est pas reconnu sur le plan international et qui ne peut pas être reconnu comme faisant partie de l'État annexant, la question de l'impact de l'inclusion dudit territoire sur le résultat final du scrutin devrait faire l'objet d'un examen.

34. La commission du Règlement s'est interrogée sur la question de savoir si ratifier les pouvoirs d'une délégation nationale qui inclut des parlementaires élus par des citoyens d'un territoire annexé illégalement

1/ irait à l'encontre de l'obligation de ne pas reconnaître les conséquences d'un acte internationalement illicite ;

2/ valait reconnaissance des conséquences de cet acte internationalement illicite – l'élection illégale de parlementaires dans cette circonscription ;

3/ lui donnait un quelconque effet juridique et pouvait emporter la reconnaissance implicite par le Conseil de l'Europe et l'Assemblée de l'annexion de la Crimée par la Fédération de Russie.

35. La Commission de Venise a répondu par la négative : il est clair que la validation des pouvoirs des membres de la délégation russe élus sur la base d'un scrutin électoral illégal ne peut pas conduire à une reconnaissance de l'annexion du territoire annexé par l'Etat annexant qui a organisé les élections.

36. La réaction à des actes internationalement illicites, en appliquant des contre-mesures – et rejeter les pouvoirs d'une délégation constitue une contre-mesure –, doit être proportionnelle à la gravité de ces actes.

En conclusion, la Commission de Venise estime que l'obligation de droit international pour l'Assemblée parlementaire de ne pas reconnaître une annexion « n'implique pas nécessairement l'obligation de refuser les pouvoirs à l'ensemble de la délégation parlementaire de l'État annexant. D'autres options sont envisageables. L'Assemblée parlementaire pourrait envisager d'étendre l'éventail de telles options dans le futur. »

#### 4. Conclusions

37. La commission du Règlement, saisie pour rapport sur la contestation pour des raisons formelles des pouvoirs de la délégation russe le 25 juin 2019, n'avait pas été en mesure d'adopter un rapport. Ce point avait donc été retiré de l'ordre du jour de l'Assemblée, de sorte que les pouvoirs de la délégation russe sont restés contestés pour des raisons formelles (la délégation russe siégeant provisoirement à l'Assemblée avec les mêmes droits que les autres membres de l'Assemblée, conformément à l'article 10.3 du Règlement). La procédure de contestation des pouvoirs pour des raisons formelles est donc restée pendante depuis lors, et jusqu'à l'ouverture de la session de 2020, avec la présentation des nouveaux pouvoirs de la délégation.

38. Afin de clore la réflexion de la commission, le rapporteur invite la commission à approuver les conclusions suivantes, qui se basent sur les expertises qu'elle a sollicitées et qui pourraient servir de lignes directrices pour toute nouvelle contestation des pouvoirs qui interviendrait à l'avenir sur les mêmes motifs :

- les motifs soulevés à l'appui de la contestation des pouvoirs de la délégation parlementaire russe sont recevables et pleinement valides, qu'il s'agisse de l'inclusion dans la délégation de parlementaires faisant l'objet de mesures restrictives décidées par l'Union européenne en raison d'actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, ou de l'inclusion dans la délégation de membres de la Douma élus sur une base illégale et désignés par un parlement élu en 2016, dont la légitimité aurait été compromise par l'incorporation d'un territoire souverain de l'Ukraine dans la circonscription électorale nationale de la Russie et par des élections illégales tenues dans ce territoire en 2016;

- les mesures restrictives adoptées par l'Union européenne à l'égard de certaines personnes individuelles font naître une obligation dérivée du Statut du Conseil de l'Europe et doivent être prises en compte par l'Assemblée dans l'examen des pouvoirs de la délégation parlementaire concernée ; la ratification des pouvoirs d'une délégation incluant des parlementaires faisant l'objet de telles mesures compromet à la fois le but du Conseil de l'Europe et les moyens de réaliser ce but, mentionnés à l'Article 1 du Statut, et rendrait en partie inopérant l'engagement dérivé du Mémoire d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ;

- les personnes qui représentent la Crimée à l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, qu'elles soient désignées par l'autorité de fait en Crimée<sup>11</sup>, élues au suffrage direct dans des circonscriptions créées sur le territoire de la Crimée ou élues à la suite de leur nomination en tant que candidats par les sections mises en place par des partis sur le territoire de la Crimée ne peuvent être considérées comme des représentants d'un Etat membre au sens de l'article 25 du Statut ;

- la ratification, *in fine*, des pouvoirs des membres de la délégation concernée, contestés sur la base des moyens susmentionnés, vaut reconnaissance de la validité du mandat de ces membres à l'Assemblée, lequel ne saurait faire l'objet d'une nouvelle contestation motivée par les mêmes raisons ; toute contestation ultérieure des pouvoirs des mêmes membres sur ces motifs serait irrecevable ;

- en vertu de l'obligation des Etats et des organisations internationales, en droit international, de ne pas reconnaître les conséquences de l'annexion illégale d'un territoire, la validation des pouvoirs de la délégation russe par l'Assemblée ne vaudrait en aucun cas reconnaissance, même implicite, de l'annexion de la Crimée par la Fédération de Russie.

<sup>11</sup> En 2015, les pouvoirs de M<sup>me</sup> Kovitidi, de la délégation de la Fédération de Russie, ont été contestés devant l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. À la suite d'un rapport établi par la commission de vérification des pouvoirs, le Bureau de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE n'a pas reconnu, par une décision prise à l'unanimité, M<sup>me</sup> Kovitidi comme membre de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. En particulier, le Bureau a souscrit à la conclusion de la commission selon laquelle l'objet de la représentation de M<sup>me</sup> Kovitidi au Conseil de la Fédération de Russie n'était pas une entité territoriale russe, mais une autorité illégale de fait sur le territoire ukrainien. La commission de vérification des pouvoirs a souligné que si « un pays nomme des représentants d'entités territoriales au sein d'un organe parlementaire, il doit s'assurer qu'il ne porte pas ainsi atteinte à la souveraineté et à l'intégrité territoriale d'un autre État ».

39. L'Assemblée agit dans le cadre de ses compétences, que lui confèrent à la fois le Statut du Conseil de l'Europe et son Règlement, lorsqu'elle examine la compatibilité de la composition d'une délégation avec d'autres exigences qui pourraient découler du Statut de l'Organisation et des documents pertinents qui donnent effet au Statut. La commission du Règlement pourrait considérer que les deux moyens soulevés à l'appui de la contestation des pouvoirs de la délégation russe du 25 juin 2019 sont recevables et valides, mais qu'ils doivent être examinés davantage sur la base de l'article 8 du Règlement, sur le fondement des violations graves des dispositions du Statut du Conseil de l'Europe, que sur le fondement de l'article 7 du Règlement.

40. Enfin, il ressort tant de l'audition des experts d'octobre 2019 que de l'avis de la commission de Venise, qu'il serait souhaitable que la commission du Règlement examine la nécessité de réviser les dispositions du Règlement en matière de contestation des pouvoirs, afin d'y inclure des critères supplémentaires qui pourraient motiver une contestation, par exemple la violation des principes généraux du droit international.