

AS/Pro (2020) 05 def
28 janvier 2020
frdoc05_2020

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Contestation, pour des raisons formelles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la République de Moldova

Rapport¹

préparé par la Présidente de la commission

A. Avis au Président de l'Assemblée parlementaire²

1. Le 27 janvier 2020, à l'ouverture de la session de l'Assemblée parlementaire, les pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la République de Moldova ont été contestés pour des raisons formelles, conformément à l'article 7.1 du Règlement de l'Assemblée, au motif que le parti Șor, contrairement à tous les partis du Parlement moldave, n'y était pas représenté.
2. Lors de sa réunion du 28 janvier 2020, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a examiné les objections soulevées. Elle note que l'opposition parlementaire est plus que majoritaire dans la délégation, que les trois principales factions de l'opposition occupent six des neuf sièges pourvus, et qu'un siège de suppléant vacant est, en principe, attribué au parti Șor.
3. Il ressort clairement des informations communiquées à la commission que le parti Șor a refusé de désigner son membre au sein de la délégation à l'Assemblée parlementaire au motif qu'il revendique l'attribution d'un siège de représentant et un siège de suppléant. Le fait qu'un parti politique de l'opposition n'ait pas soumis de candidature au siège qu'il lui appartenait de pourvoir au sein de la délégation moldave ne devrait pas être compris comme violant le principe de représentation équitable des groupes politiques au sein de la délégation moldave.
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, qu'il n'existe pas de raisons suffisantes pour ne pas ratifier les pouvoirs de la délégation moldave.
5. En conséquence, la commission conclut à la ratification des pouvoirs de la délégation parlementaire moldave.

¹ Renvoi en commission: Décision de l'Assemblée du 27 janvier 2020

² Approuvé à l'unanimité par la commission le 28 janvier 2020

B. Exposé des motifs

1. Introduction

1. Le 27 janvier 2020, à l'ouverture de la session de l'Assemblée parlementaire, M. Liddell-Grainger (Royaume-Uni, CE/AD), soutenu par au moins dix autres membres appartenant à cinq délégations nationales, a contesté les pouvoirs non encore ratifiés de la délégation de la République de Moldova auprès de l'Assemblée parlementaire pour des raisons formelles, conformément à l'article 7.1.b. du Règlement de l'Assemblée, au motif que tous les partis du Parlement moldave sont représentés dans la délégation, sauf le parti Șor, qui a été délibérément tenu à l'écart de la composition de la délégation et auquel le parlement refuse de donner une place, nonobstant le fait qu'un siège de suppléant est libre dans la délégation. 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 moldave 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 moldave avec l'article 6 du Règlement de l'Assemblée

5. En application des articles 25³ et 26 du Statut du Conseil de l'Europe, la délégation parlementaire moldave se compose de 5 représentants et 5 suppléants.

2.1. Les pouvoirs de la délégation moldave transmis le 15 janvier 2020

6. Les pouvoirs de la délégation parlementaire moldave ont été adressés à la Présidente de l'Assemblée par courrier daté du 14 janvier 2020.

7. La composition de la délégation parlementaire moldave figure dans le rapport du Président de l'Assemblée sur la vérification des pouvoirs des représentants et des suppléants présentés pour la première partie de la session ordinaire de 2020 de l'Assemblée (Doc. 15039 rev). Elle s'établit de la manière suivante :

Représentants

Mr Vlad BATRINCEA (Socialist Party)
Mr Andrian CANDU (Democratic Party)
Ms Doina GHERMAN (ACUM Bloc PAS)
Mr Gaik VARTANEAN (Socialist Party)
Mr Liviu VOVC (ACUM Bloc DA)

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 ».

Suppléants

Mr Vladimir CEBOTARI (Democratic Party)

Ms Inga GRIGORIU (ACUM Bloc DA)

Mr Mihail POPSOI (ACUM Bloc PAS)

Ms Adela RĂILEANU (Socialist Party)

ZZ...

2.2. *Evaluation*

8. Il ressort du formulaire de transmission de la composition de la délégation moldave, signé par la Présidente du parlement, Mme Zinaida Greceanii, que la représentation des groupes politiques au Parlement moldave (qui comprend 101 sièges) s'établit comme suit :

- la faction du parti des socialistes de la République de Moldova, composée de 36 députés (appartenant à la majorité),
- la faction du parti démocrate de Moldova, composée de 30 députés (appartenant à l'opposition – le site internet du parlement moldave mentionne une représentation de 29 députés),
- la faction du parti action et solidarité / bloc ACUM, composée de 14 députés (appartenant à l'opposition)
- la fraction ACUM « plateforme dignité et vérité » « », composée de 11 députés (appartenant à l'opposition),
- la fraction du parti Șor, composée de 7 députés (appartenant à l'opposition),

ainsi que 3 députés non affiliés.

9. L'opposition parlementaire est plus que majoritaire dans la délégation (le parti au pouvoir n'a qu'un tiers des sièges dans la délégation et les 3 principales factions de l'opposition les deux tiers). Un siège de suppléant n'est pas pourvu et est, en principe, attribué au parti Șor.

10. Il ressort clairement des informations communiquées à la Présidente de l'Assemblée parlementaire par le parti Șor lui-même, dans un courrier du 24 janvier 2020, que celui-ci a refusé de désigner son membre au sein de la délégation à l'Assemblée parlementaire au motif qu'il revendique l'attribution d'un siège de représentant et un siège de suppléant. Selon le parti, un membre suppléant ne saurait remplacer un représentant d'un autre parti que le sien.

11. On relèvera que l'an passé, dans la délégation qui avait été constituée à l'issue des élections législatives du 24 février 2019, un siège de représentant et un siège de suppléant avaient été laissés vacants au sein de la délégation et n'avaient pas du tout été pourvus au cours de la session 2019, sans pour autant que les pouvoirs soumis lors de la partie de session de juin 2019 aient fait alors l'objet d'une contestation à l'Assemblée.

12. Il n'appartient pas à la commission, dans le cadre du présent rapport, d'examiner en détail le contexte politique complexe qui prévaut en Moldova, sur fond de scandale de corruption et de fraude bancaire et des poursuites judiciaires qui ont été lancées dans ce cadre, et que n'est sans doute pas étranger à la présente contestation des pouvoirs.

13. La contestation des pouvoirs de la délégation parlementaire moldave se fonde sur le fait que sa composition 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 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 2011⁴.

⁴ 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.

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

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 parlement⁵.

– 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 2016⁶.

– 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 parlementaire⁷.

– 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 parlementaire⁸.

– 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 délégation⁹. 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 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'opposition¹⁰. 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).

⁵ Avis au Président de l'Assemblée parlementaire, document AS/Pro (2016) 23 def

⁶ Voir la Résolution 2092 (2016) et le rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles (Doc. 13962).

⁷ Avis au Président de l'Assemblée parlementaire, document AS/Pro (2012) 03 def.

⁸ Avis au Président de l'Assemblée parlementaire, document AS/Pro (2010) 06 def.

⁹ Voir rapports transmis au Bureau, doc. AS/Pro (1998) 11 et AS/Pro (1999) 03.

¹⁰ Doc. 5497, paragraphe 7 ; Doc. 6101, paragraphe 11.

16. Quant à l'objection soulevée de la composition incomplète de la délégation moldave, il n'appartient pas à la commission du Règlement d'analyser les raisons politiques ou partisans de cet état de fait, qui relève des affaires internes du parlement moldave, dès lors qu'il n'existe aucune indication que la désignation de la délégation n'aurait pas respecté la procédure réglementaire. C'est précisément parce que les formalités ont été respectées qu'un siège de suppléant est resté vacant.

17. Rappelons, enfin, qu'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* ».

4. Conclusions

18. Rien n'indique que les principes garantis par l'article 6.2 du Règlement de l'Assemblée n'aient pas été respectés par le Parlement moldave. Il est en effet clair que la majorité au pouvoir occupe une place minoritaire au sein de la délégation (avec 3 sièges, dont 2 de représentants) et que les trois principaux partis de l'opposition se partagent 6 sièges (dont 3 de représentants). Il ne peut donc pas être fait grief au Parlement moldave de violer les droits de l'opposition.

19. Le Parlement moldave n'a pas non plus méconnu les exigences posées par le Règlement de l'Assemblée en son article 6.2 dans la mesure où un siège de suppléant reste vacant, au profit du parti Șor, non représenté. La composition de la délégation parlementaire moldave devra être complétée dès que possible, mais cette démarche dépend moins de la volonté du Parlement moldave que du bon vouloir du parti Șor qui devrait soumettre une candidature au siège qu'il lui revenait de pourvoir. Que le parti Șor refuse de soumettre une candidature relève d'un choix politique propre à ce parti, sans doute délibéré.

20. Il y a lieu pour la commission de se demander si, dans le contexte politique objet de la contestation des pouvoirs, elle peut vraiment proposer à l'Assemblée de ratifier les pouvoirs de la délégation parlementaire moldave en prévoyant, selon une formule désormais classique, la suspension automatique de certains droits de participation et de représentation, si la composition de la délégation n'a pas été mise en conformité avec l'article 6.2.a du Règlement et de nouveaux pouvoirs présentés, s'agissant de la désignation d'un membre sur le siège vacant, au plus tard lors la partie de session d'avril 2020. En effet, si la commission prenait une telle décision, cela mettrait le parti Șor en position de force face aux autres partis, en lui laissant la possibilité de bloquer le processus jusqu'à ce que la sanction soit effective.

21. Lors de sa réunion du 28 janvier 2020, à l'issue d'un échange de vues, et après avoir entendu le président de la délégation parlementaire moldave, la commission du Règlement a considéré, conformément à l'article 10.1 du Règlement, qu'il y avait lieu de ratifier les pouvoirs de la délégation. Les pouvoirs de la délégation parlementaire moldave sont conformes à l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe ; la composition de la délégation ne remet pas en cause la représentation équitable des groupes et partis politiques et respecte les principes énoncés à l'article 6.2 du Règlement de l'Assemblée.

22. Le fait qu'un parti politique de l'opposition n'ait pas soumis de candidature au siège qu'il lui appartenait de pourvoir au sein de la délégation moldave ne devrait pas être compris comme violant le principe de représentation équitable des groupes politiques au sein de la délégation.

23. La commission considère qu'il est de l'intérêt des parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe de pourvoir, dès que possible, tous les sièges de représentants et de suppléants qui leur sont octroyés en vertu de l'article 25 du Statut. Cela revêt une importance particulière pour les pays qui font l'objet d'une procédure de suivi, de sorte à permettre notamment une pleine représentation dans les délégations parlementaires concernées de l'éventail de la représentation politique nationale, notamment des partis d'opposition. Les partis politiques représentés au Parlement moldave doivent en conséquence veiller à ce que le jeu politique interne n'interfère pas avec le bon fonctionnement de l'Assemblée.