

AS/Pro (2020) 06 def

28 janvier 2020

frdoc06_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 l'Espagne

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 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 aucun représentant du parti Vox, alors que les autres principaux partis politiques représentés au Parlement espagnol y figurent, 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 28 janvier 2020, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a examiné l'objection soulevée. Elle a pris note des explications fournies par le président de la délégation espagnole, notamment du fait que le parlement a procédé à la désignation d'une délégation provisoire, comportant trois 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 le parti Vox constitue la troisième force politique du pays. Les autres grands courants politiques présents aux *Cortes Generales* sont représentés au sein de la délégation, y compris les partis de l'opposition. L'existence de sièges vacants au sein de la délégation espagnole laisse supposer que des membres issus du groupe Vox, actuellement non représenté 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 27 janvier 2020

² Approuvé par la commission le 28 janvier 2020

B. Exposé des motifs

1. Introduction et dispositions réglementaires pertinentes

1. Le 27 janvier 2020, à l'ouverture de la session de l'Assemblée parlementaire, M. Liddell-Grainger (Royaume-Uni, CE/AD) 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 tous les principaux partis sont représentés au sein de ladite délégation à l'exception du parti Vox qui a demandé à plusieurs reprises à en faire partie. M. Liddell-Grainger a rappelé que les pouvoirs de la délégation espagnole avaient été contestés en juin 2019 et que la délégation avait alors donné à la commission du Règlement des assurances fermes que le parti y serait représenté. 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. Les pouvoirs de la délégation ont été transmis par courrier adressé à la Présidente de l'Assemblée, daté du 20 janvier 2020. Il s'agit d'une délégation renouvelée, désignée par la nouvelle législature issue des élections législatives du 10 novembre 2019.

2.1. Pouvoirs des membres de la délégation espagnole transmis le 21 janvier 2020

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 première partie de la session ordinaire de 2020 de l'Assemblée (Doc. 15039 rev) mentionne que la composition de la délégation parlementaire s'établit de la manière suivante:

Représentants

Mr Jokin BILDARRATZ (PNV)
Ms María Luisa BUSTINDUY (PSOE)
Mr José CEPEDA (PSOE)
Mr Héctor GÓMEZ HERNÁNDEZ (PSOE)
Mr Antón GÓMEZ-REINO (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 Ruth GOÑI (Ciudadanos)
 Ms Marta GONZÁLEZ VÁZQUEZ (Partido Popular)
 Mr Sergio GUTIÉRREZ PRIETO (PSOE)
 Mr Antonio GUTIÉRREZ (PSOE)
 Ms María Valentina MARTÍNEZ FERRO (Partido Popular)
 Mr Gonzalo ROBLES (Partido Popular)
 Ms Susana SUMELZO (PSOE)

Suppléants

Ms Belén HOYO (Partido Popular)
 Ms Carmen LEYTE (Partido Popular)
 Mr Manuel MIRANDA (PSOE)
 Ms Esther PEÑA (PSOE)
 Mr César SÁNCHEZ (Partido Popular)
 Mr Felipe SICILIA (PSOE)
 Mr Alejandro SOLER (PSOE)
 Mr Salvador VIDAL (PSOE)
 Ms Sara VILA (En Comú Podem)
 ZZ...
 ZZ...
 ZZ...

7. Les pouvoirs de la délégation espagnole étaient accompagnés d'un courrier de la directrice des relations internationales du Congrès des députés informant la Présidente de l'Assemblée qu'il s'agissait d'une délégation provisoire. Ce courrier précise que, suite aux élections législatives, le parlement, du fait du calendrier de ses travaux, n'a pas été en mesure de procéder aux nominations définitives de ses délégations auprès des assemblées parlementaires internationales et présente à l'Assemblée parlementaire les pouvoirs d'une délégation provisoire, composée des parlementaires qui faisaient partie de la délégation espagnole et qui ont été réélus. Le parlement entend transmettre ses pouvoirs définitifs dans le délai prévu à l'article 11.3 du Règlement.

8. La délégation espagnole comporte trois sièges de suppléant vacants. La composition de la délégation à l'Assemblée parlementaire a été décidée par les bureaux des deux chambres des *Cortes* en toute conformité avec les règles et procédures internes en vigueur.

2.2. Evaluation

9. Il ressort du formulaire de transmission de la composition de la délégation espagnole que la représentation des groupes politiques aux *Cortes Generales* (qui comprend 614 sièges) s'établit comme suit :

- Partido Socialista (majorité) : 232 sièges
- Partido Popular (opposition) : 185 sièges
- VOX (opposition) : 52 sièges
- Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común (majorité) : 41 sièges
- Esquerra Republicana + EHBildu (opposition) : 33 sièges
- Ciudadanos (opposition) : 19 sièges
- Grupo Parlamentario Mixto (opposition) : 18 sièges
- Partido Nacionalista Vasco (opposition) : 16 sièges
- Grupo Plural (opposition) : 12 sièges
- Grupo Nacionalista Senado (opposition) : 6 sièges

10. 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 10 groupes parlementaires constitués à l'issue des dernières élections législatives.

11. Pour autant, on relèvera que ce sont principalement quatre groupes parlementaires qui sont représentés dans la délégation, sur les 10 que compte le parlement, mais que la troisième force politique au parlement – VOX – ne bénéficie d'aucune représentation à l'Assemblée. D'autres groupes, pourtant moins représentatifs, non seulement figurent dans la délégation, mais qui plus est détiennent des sièges de représentants.

12. On rappellera que, le 24 juin 2019, les pouvoirs de la délégation espagnole avaient déjà été contestés pour des raisons similaires, au motif que la délégation ne comprenait que des membres issus des quatre principaux partis politiques représentés au Parlement espagnol et qu'aucun des autres partis – dont le parti Vox – n'avaient été invités à désigner leurs membres. La commission du Règlement avait alors considéré que « 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 ». En prenant en considération les assurances reçues du Parlement espagnol que la composition de sa délégation serait modifiée dans les meilleurs délais, elle avait conclu à la ratification des pouvoirs de la délégation.

13. Force est de constater que la demande de la commission n'a pas été suivie d'effet et que le Parlement espagnol a procédé, lors de la partie de session d'octobre 2019, à un remaniement de sa délégation, y compris en pourvoyant aux sièges vacants, sans que le groupe Vox – qui certes dans la précédente législature ne détenait que 24 sièges – ne puisse intégrer la délégation.

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. 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).

15. 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

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.

groupes politiques de l'Assemblée nationale arménienne et comprenait un représentant et un suppléant appartenant à l'opposition parlementaire⁷.

– La commission 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 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]* ».

16. 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 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).

17. 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* ».

18. Aussi, l'existence de trois 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 actuellement non représentés au sein de la délégation.

4. Conclusions

19. Lors de sa réunion du 28 janvier 2020, la commission du Règlement s'est prononcée sur la contestation des pouvoirs de la délégation espagnole. A l'issue d'un échange de vues, et après avoir entendu le président de la délégation parlementaire espagnole, la commission a considéré, conformément à l'article 10.1 du Règlement, qu'il y avait lieu de ratifier les pouvoirs de la délégation.

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.

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