

AS/Pro (2022) 02 déf

25 Janvier 2022

ardoc02_2022

Commission du règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Contestation pour des raisons de procédure des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la Fédération de Russie

Rapport¹

Rapporteur : Mme Ingjerd SCHOU, Norvège, PPE/DC

A. Avis²

1. Le 24 janvier 2022, les pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la Fédération de Russie ont été contestés pour des raisons de procédure, conformément à l'article 7.1.a du Règlement de l'Assemblée, au motif que « l'élection de parlementaires à partir de listes de partis à l'échelle nationale en Russie comprend des votes provenant du territoire illégalement occupé et annexé de Crimée ».

2. La commission rappelle qu'elle a procédé à plusieurs échanges de vues sur des contestations similaires des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la Fédération de Russie en 2019 et 2020. Elle rappelle également qu'elle a précédemment examiné cette question dans l'Avis (Doc. 15218) sur la Contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la Fédération de Russie le 27 janvier 2021.

3. Ces échanges de vues et l'avis de la commission ont tenu compte de l'avis de la Commission de Venise sur « la conformité avec les normes du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales de l'inclusion d'un territoire non reconnu internationalement dans une circonscription nationale pour les élections parlementaires ». La commission a « souligné qu'en vertu de l'obligation faite aux Etats et aux organisations internationales par le droit international de ne pas reconnaître les conséquences de l'annexion illégale d'un territoire, la ratification des pouvoirs de la délégation russe par l'Assemblée ne constituerait en aucun cas une reconnaissance, même implicite, de l'annexion de la Crimée par la Fédération de Russie ».

4. La commission rappelle que dans son avis susmentionné sur cette question, la Commission de Venise a déclaré que l'obligation, en vertu du droit international, pour l'Assemblée parlementaire de ne pas reconnaître une annexion « n'entraîne pas nécessairement l'obligation de refuser les pouvoirs à l'ensemble de la délégation d'un Etat annexé ». D'autres options sont possibles. L'Assemblée parlementaire pourrait envisager d'élargir l'éventail de ces options à l'avenir".

5. Sur la base de ce qui précède, la commission conclut que les pouvoirs de la délégation parlementaire de la Fédération de Russie doivent être ratifiés.

¹ Renvoi en Commission : décision de l'Assemblée du 24 janvier 2022

² Approuvé par la commission le 25 janvier 2022

B. Exposé des motifs par Mme SCHOU, rapporteur

1. Introduction et règles applicables

1. Le 24 janvier 2022, à l'ouverture de la session de l'Assemblée parlementaire, Mme Kravchuk (Ukraine) soutenue par plus de dix membres de l'Assemblée a contesté pour des raisons de procédure les pouvoirs non encore ratifiés de la délégation de la Fédération de Russie, conformément à l'article 7.1.a du Règlement. Cette contestation a été motivée par le fait que « l'élection de parlementaires sur des listes de partis à l'échelle nationale en Russie inclut des votes provenant du territoire illégalement occupé et annexé de Crimée ». En lançant ce défi, Mme Kravchuk a également rappelé « l'avis de la Commission de Venise sur l'inclusion d'un territoire non reconnu internationalement dans une circonscription nationale pour les élections parlementaires, qui souligne que l'organisation d'élections dans le territoire annexé ne remédie pas et ne peut pas remédier à l'annexion ».³

2. Cette contestation était fondée sur des motifs qui ont déjà été examinés par la commission en 2019 et en 2020. Elle avait alors conduit la commission du Règlement à s'interroger sur leur recevabilité et leur validité en vertu de l'article 7 du Règlement et, par conséquent, la commission a décidé que cette question relevait de sa compétence. (L'article 7.1.a, à cet égard, prévoit que : "*Les pouvoirs peuvent être contestés par dix membres au moins de l'Assemblée présents dans la salle des séances, appartenant à cinq délégations nationales au moins, pour des motifs de procédure déclarés, fondés sur une ou plusieurs des dispositions pertinentes du Statut (notamment les articles 25 et 26)*").

4. La commission du règlement a tenu en 2019 et 2020, plusieurs échanges de vues approfondis sur les questions soulevées par ces défis.⁴

5. La commission a demandé, en juin 2019, l'avis de la Commission de Venise sur la question de la « conformité avec les normes du Conseil de l'Europe et les autres normes internationales des élections parlementaires nationales organisées dans la circonscription nationale d'un État qui ne se trouve pas à l'intérieur des frontières internationalement reconnues », dans le contexte de la non-reconnaissance en droit international des conséquences de l'annexion illégale d'un territoire. Elle a également tenu des auditions dans le cadre du suivi du débat sur le projet de rapport sur la "Contestation pour des raisons de procédure des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la Fédération de Russie" (Rapporteur : M. Egidijus Vareikis, Lituanie, PPE/DC).⁵

6. La commission du Règlement, maintenant en 2022, doit à nouveau examiner la composition de la délégation russe en vertu de l'article 7. Il convient de noter qu'en vertu de l'article 7.2, « *si la commission conclut que les pouvoirs doivent être ratifiés, elle peut soumettre un avis au Président de l'Assemblée, qui en donne lecture en séance plénière de l'Assemblée ou de la Commission permanente, sans débat. Si la commission conclut que les pouvoirs ne doivent pas être ratifiés ou qu'ils doivent être ratifiés mais que certains droits de participation ou de représentation doivent être refusés ou suspendus, le rapport de la commission est inscrit à l'ordre du jour pour débat dans les délais prescrits* ».

2. Pouvoirs des membres de la délégation russe envoyés le 14 janvier 2022

7. Les pouvoirs de la délégation russe pour la session 2022 ont été présentés dans une lettre du 14 janvier 2022 adressée au Président de l'Assemblée par le Président de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de

³ Avis n° 955/2019 de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) - Rapport sur la conformité aux normes du Conseil de l'Europe et aux autres normes internationales de l'inclusion d'un territoire non reconnu internationalement dans une circonscription nationale pour les élections législatives, adopté par la Commission de Venise lors de sa 121e session plénière, (Venise, 6-7 décembre 2019), [CDL-AD\(2019\)030-e](#).

⁴ Audition tenue à Strasbourg le 2 octobre 2019 sur "L'article 7 du Règlement de l'Assemblée relatif à la contestation, pour des raisons de procédure, des pouvoirs présentés par les délégations nationales : prise en compte des mesures restrictives adoptées par l'Union européenne concernant les particuliers", avec la participation du professeur Pierre Klein, Centre de droit international, Faculté de droit - Université libre de Bruxelles (Belgique), et du professeur Władysław Czapliński, Institut de droit international, Académie polonaise des sciences, Łódź (Pologne) - extrait du procès-verbal. [AS/Pro \(2019\) PV 07](#)

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

⁵ Note d'information sur la contestation, pour des raisons de procédure, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la Fédération de Russie. Rapporteur : M. Egidijus Vareikis, Lituanie, Groupe du Parti populaire européen. [AS/Pro \(2020\) 01](#)

la Fédération de Russie et le Président du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

8. Conformément aux articles 25 et 26 du Statut du Conseil de l'Europe, la délégation parlementaire russe a droit à 18 représentants et 18 suppléants. Selon le document du Président de l'Assemblée sur la vérification des pouvoirs des représentants et des suppléants pour la première partie de la session ordinaire 2022 de l'Assemblée (Doc. 15441), la délégation parlementaire est composée comme suit :

Représentants

M. Iurii AFONIN (Parti communiste)
M. Aleksandr BASHKIN ()
Mme Maria BUTINA (Russie unie)
M. Alexei CHEPA (Une Russie juste - Patriotes - Pour la vérité)
M. Andrey EPISHIN ()
M. Leonid KALASHNIKOV (Parti communiste)
Mme Olga KAZAKOVA (Russie unie)
M. Sergey KISLYAK ()
M. Vladimir KOZHIN ()
M. Vladimir KRUGLYI ()
M. Alexei NECHAEV (Nouveau peuple)
M. Evgenii POPOV (Russie unie)
Mme Irina RUKAVISHNIKOVA ()
M. Shamsail SARALIEV (Russie unie)
M. Leonid SLUTSKIY (Parti libéral démocrate)
M. Viacheslav TIMCHENKO ()
M. Petr TOLSTOI (Russie unie)
Mme Svetlana ZHUROVA (Russie unie)

Remplaçants

M. Anatoli AKSAKOV (Une Russie juste - Patriotes - Pour la vérité)
M. Oleg ALEKSEEV ()
M. Sergei ALTUHOV (Russie unie)
Mme Alena ARSHINOVA (Russie unie)
M. Alexandr BORISOV (Russie unie)
M. Boris CHERNYSHOV (Parti libéral démocrate)
M. Denis GUSEV ()
M. Georgii KAMNEV (Parti communiste)
M. Belan KHAMCHIEV ()
Mme Olga KHOKHLOVA ()
Mme Alfiia KOGOGINA (Russie unie)
M. Oleg MOROZOV (Russie unie)
M. Valery PONOMAREV ()
M. Alexandr PROKOPIEV (Russie unie)
Mme Irina RODNINA (Russie unie)
M. Sergei SOKOL (Russie unie)
M. Oleg TSEPKIN ()
M. Dmitrii VASILENKO ()

3. Avis précédent de la commission du règlement, des immunités et des affaires institutionnelles et avis de la Commission de Venise

9. En 2021, la commission a eu l'occasion d'examiner les mêmes questions ou des questions similaires dans le cadre de son avis sur la contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la Fédération de Russie (Doc. 15218) du 27 janvier 2021, dont j'étais le rapporteur.

10. Dans ce document, il a été fait référence à l'avis n° 955/2019 de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), qui a été rendu à la demande de la commission. Dans son avis, la Commission de Venise a indiqué que, lors de la vérification des pouvoirs des parlementaires qui ont été élus dans une circonscription nationale qui couvre un territoire qui peut ne pas être reconnu comme faisant partie de l'État organisateur, « l'impact de l'inclusion du territoire annexé sur les résultats définitifs de l'élection devrait être examiné. L'Assemblée devrait examiner cet impact en tenant compte du principe de

proportionnalité et déterminer si les pouvoirs doivent être ratifiés ou refusés ». En outre, il convient de noter que l'obligation de l'Assemblée de ne pas reconnaître une annexion a une incidence sur la vérification des pouvoirs de la délégation de l'Etat annexé.

11. Dans son avis, la commission du règlement s'est ensuite penchée sur la question de savoir s'il fallait ratifier les pouvoirs d'une délégation nationale comprenant des parlementaires élus par des citoyens d'un territoire illégalement annexé :

- irait à l'encontre de l'obligation de ne pas reconnaître les conséquences d'un fait internationalement illicite ;
- reviendrait à reconnaître les conséquences de cet acte internationalement illicite - l'élection illégale de parlementaires dans cette circonscription ;
- ne lui donnerait aucun effet juridique et pourrait entraîner une reconnaissance implicite par le Conseil de l'Europe et l'Assemblée de l'annexion de la Crimée par la Fédération de Russie.

12. La Commission de Venise, lorsqu'elle a examiné ces questions, a répondu par la négative : il est clair que la validation des pouvoirs des membres élus sur la base d'une élection illégale ne peut conduire à une reconnaissance de l'annexion du territoire annexé par l'Etat annexé qui a organisé les élections. Elle a déclaré que l'obligation, en vertu du droit international, pour l'Assemblée parlementaire de ne pas reconnaître une annexion « n'entraîne pas nécessairement l'obligation de refuser les pouvoirs de l'ensemble de la délégation d'un Etat annexé. D'autres options sont possibles. L'Assemblée parlementaire pourrait envisager d'élargir l'éventail de ces options à l'avenir ».

13. En conclusion, on peut dire que la ratification des pouvoirs de la délégation de la Fédération de Russie ne constituera pas une reconnaissance, même implicite, de l'annexion de la Crimée par la Fédération de Russie, si l'on tient compte de « l'élection de parlementaires sur des listes de partis à l'échelle nationale en Russie [qui] inclut des votes provenant du territoire illégalement occupé et annexé de la Crimée ». Dans ce contexte, j'estime que les pouvoirs de la délégation de la Fédération de Russie ne devraient pas être rejetés pour des raisons de procédure.