

Pour débat à la Commission permanente – Voir article 15 du Règlement

Doc. 10865
28 mars 2006

Obligation des nouveaux membres de l'Assemblée relative aux objectifs et principes fondamentaux du Conseil de l'Europe

Rapport
Commission du Règlement et des Immunités
Rapporteur : M. Van Overmeire, Belgique, N'appartenant à aucun groupe politique de l'Assemblée

Résumé

Ce rapport a été élaboré suite à une instruction contenue dans la Résolution 1443 (2005) de l'Assemblée. Il est proposé que, lorsque les pouvoirs sont transmis à l'Assemblée par les autorités nationales compétentes, ceux-ci soient dorénavant accompagnés par une déclaration des membres individuels affirmant leur adhésion aux objectifs et principes fondamentaux du Conseil de l'Europe. Il sera possible de contester les pouvoirs d'un membre si elle/il refuse de faire une telle déclaration. Le projet de résolution comporte les amendements nécessaires au Règlement de l'Assemblée pour la mise en œuvre de ces propositions.

A. Projet de résolution

1. Dans sa Résolution 1443 (2005), l'Assemblée a décidé d'envisager l'insertion dans son Règlement d'une disposition précisant que les pouvoirs des membres d'une délégation nationale ne peuvent être acceptés qu'après le prononcé ou la signature d'une déclaration solennelle des membres, à titre individuel, affirmant leur adhésion aux objectifs et aux principes fondamentaux du Conseil de l'Europe. De plus, elle a chargé la commission du Règlement et des Immunités d'élaborer les modalités de l'insertion des dispositions nécessaires dans le Règlement.

2. Considérant la position de l'Assemblée dans le système institutionnel du Conseil de l'Europe et le fait qu'elle agit par l'intermédiaire de ses membres, on peut raisonnablement s'attendre à ce que les membres de l'Assemblée parlementaire adhèrent, à titre individuel, aux objectifs et aux principes fondamentaux du Conseil de l'Europe tels que mentionnés dans le préambule, à l'article 1a. et à l'article 3 du Statut.

3. Quand les pouvoirs sont transmis à l'Assemblée par les autorités nationales compétentes, ils doivent être accompagnés d'une déclaration individuelle des membres, affirmant leur adhésion aux objectifs et aux principes fondamentaux du Conseil de l'Europe. Si un membre refuse de faire une telle déclaration, une disposition spécifique du Règlement devrait permettre de contester les pouvoirs du membre concerné.

4. Cette nouvelle disposition ne devrait s'appliquer qu'aux personnes devenues membres de l'Assemblée après l'adoption de la résolution.

5. En conséquence, l'Assemblée décide ce qui suit :

5.1. insérer le nouveau paragraphe suivant dans le Règlement de l'Assemblée après l'article 6.2 :

« Les pouvoirs des membres d'une délégation nationale doivent être accompagnés d'une déclaration écrite de chaque membre libellée comme suit:

'Je soussigné ... affirme et déclare par la présente que j'adhère aux objectifs et aux principes fondamentaux du Conseil de l'Europe, mentionnés dans le préambule, à l'article 1a. et à l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe' » ;

5.2. insérer le nouvel alinéa libellé comme suit dans le Règlement après l'article 7.1 b :

« L'absence de déclaration solennelle, telle qu'indiquée à l'article 6.2.b »

6. L'Assemblée décide également que les nouvelles dispositions entreront en vigueur à l'ouverture de la partie de session de janvier 2007¹.

¹ Lorsqu'à l'ouverture de cette partie de session les pouvoirs des représentants et suppléants seront à soumettre à l'Assemblée, ils devront être accompagnés par une déclaration écrite signée. Par la suite, les nouveaux membres de l'Assemblée auront à signer une déclaration équivalente.

B. Exposé des motifs par M. van Overmeire

I. Introduction

1. Lors de la séance de l'Assemblée parlementaire du 26 avril 2004, les pouvoirs des membres de la délégation de Serbie-Monténégro ont été contestés pour des raisons substantielles, conformément à l'article 8 du Règlement. La contestation reposait sur le fait que deux des partis représentés au sein de la délégation étaient dirigés par des personnes en instance de jugement pour crimes de guerre et génocide devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), qui a son siège à La Haye. Dans la Résolution 1370 (2004), l'Assemblée a ratifié les pouvoirs de la délégation parlementaire de Serbie-Monténégro, car elle n'a pas jugé approprié de refuser la ratification des pouvoirs de la délégation dans son ensemble pour des raisons concernant certains de ses membres à titre individuel.

2. Dans sa Résolution 1370, l'Assemblée a aussi décidé d'adapter son Règlement le plus rapidement possible pour se donner les moyens de contester les pouvoirs de membres individuels, pour des raisons substantielles, afin que les forces démocratiques d'une délégation donnée ne soient pas pénalisées par des restrictions aux pouvoirs.

II. Suite donnée à la Résolution 1370 (2004) et adoption de la Résolution 1443 (2005)

3. A la suite des instructions données dans la Résolution 1370, la Commission du Règlement et des Immunités a élaboré un rapport qui a conduit à l'adoption, le 6 juin 2005, de la Résolution 1443 (2005) sur la « *Contestation des pouvoirs de membres d'une délégation nationale auprès de l'Assemblée parlementaire, à titre individuel, pour des raisons substantielles* ». Dans la résolution sont analysés les arguments pour et contre l'instauration de la possibilité, dans le Règlement de l'Assemblée parlementaire, d'empêcher les membres des parlements nationaux, à titre individuel, qui se seraient expressément identifiés aux activités et aux programmes de partis opposés aux valeurs du Conseil de l'Europe de devenir représentants ou suppléants à l'Assemblée parlementaire.

4. En conclusion, l'Assemblée a décidé, dans la Résolution 1443 « d'envisager l'insertion dans le Règlement d'une disposition précisant que les pouvoirs des membres d'une délégation nationale ne peuvent être acceptés qu'après le prononcé ou la signature d'une déclaration solennelle des membres, à titre individuel, affirmant leur adhésion aux objectifs et aux principes fondamentaux du Conseil de l'Europe, mentionnés dans l'article 3 et dans le préambule du Statut du Conseil de l'Europe ».

5. L'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe dispose que : « Tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il s'engage à collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but défini au chapitre I^{er} ».

6. Le préambule du Statut évoque les principes fondamentaux aux alinéas 2 à 4 :

« Persuadés que la consolidation de la paix fondée sur la justice et la coopération internationale est d'un intérêt vital pour la préservation de la société humaine et de la civilisation » ;

« Inébranlablement attachés aux valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples et qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable » ;

« Convaincus qu'afin de sauvegarder et de faire triompher progressivement cet idéal et de favoriser le progrès social et économique, une union plus étroite s'impose entre les pays européens qu'animent les mêmes sentiments ».

7. De plus, dans sa Résolution 1443 (2005), l'Assemblée charge la commission du Règlement et des immunités d'élaborer les modalités pratiques de l'insertion d'une disposition dans le Règlement et de faire rapport dans l'année qui suit.

8. La présente note a été élaborée en conséquence.

III. Propositions de signature d'une déclaration solennelle et de nouveaux articles

i. Signature d'une déclaration

9. La commission estime qu'il serait plus approprié, pour une institution parlementaire internationale comme l'Assemblée parlementaire, que tous les membres fassent une déclaration solennelle par écrit plutôt que prononcent une déclaration comme il avait également été proposé dans la résolution 1443.

10. Cette déclaration devrait porter à la fois sur les principes et sur les objectifs du Conseil de l'Europe.

11. Conformément à l'article 1a. du Statut, « 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 ». L'article 1b. du Statut énonce que 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. »

12. Les articles 22 et 23 du Statut traitent de la position de l'Assemblée au sein du Conseil de l'Europe. Conformément à l'article 22 du Statut, « l'Assemblée Consultative (Parlementaire) est l'organe délibérant du Conseil de l'Europe. Elle discute des questions relevant de sa compétence telle qu'elle est définie dans le présent Statut et transmet ses conclusions au Comité des Ministres sous forme de recommandations ». En vertu de l'article 23a. du Statut, « l'Assemblée Consultative (Parlementaire) peut délibérer et formuler des recommandations sur toute question répondant au but et rentrant dans la compétence du Conseil de l'Europe, tels qu'ils sont définis au chapitre I^{er}. »

13. Compte tenu de la position de l'Assemblée dans le système institutionnel du Conseil de l'Europe et du fait qu'elle agit par l'intermédiaire de ses membres, on peut raisonnablement s'attendre à ce que les membres de l'Assemblée parlementaire, à titre individuel, adhèrent aux objectifs et aux principes fondamentaux du Conseil de l'Europe tels qu'ils sont mentionnés dans le préambule, l'article 1a. et l'article 3 du Statut.

14. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe serait le premier « parlement international » à mettre en place une procédure de ce type. Il n'existe pas d'exemple dans des organisations analogues (par exemple l'Assemblée parlementaire de l'OSCE ou l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale). Au Parlement européen, composé de membres élus au suffrage universel direct dans chaque Etat membre de l'Union européenne, aucune disposition ne porte sur la prestation de serment ou la signature d'une déclaration officielle.

ii. Proposition de modification du Règlement

15. Dans certains parlements nationaux où il faut prêter serment (par exemple au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Roumanie et au Royaume-Uni), les dispositions applicables énoncent que le mandat du membre ne débute qu'après qu'il /elle a prêté serment. Dans le cas de l'Assemblée parlementaire, la commission propose, conformément à la Résolution 1443 (2005), que les pouvoirs transmis à l'Assemblée par les autorités nationales compétentes ne soient acceptés que s'ils sont accompagnés d'une déclaration des membres, à titre individuel, affirmant leur adhésion aux objectifs et aux principes fondamentaux du Conseil de l'Europe.

En conséquence, le nouveau paragraphe suivant devrait être inséré dans le Règlement de l'Assemblée après l'article 6.2 :

« Les pouvoirs des membres d'une délégation nationale doivent être accompagnés d'une déclaration écrite de chaque membre libellée comme suit :

'Je soussigné ... affirme et déclare par la présente que j'adhère aux objectifs et aux principes fondamentaux du Conseil de l'Europe, mentionnés dans le préambule, l'article 1a. et l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe' ».

16. Il est possible qu'un membre refuse de faire une telle déclaration. En raison de la gravité d'un tel avis, la commission propose de donner alors la possibilité de contester les pouvoirs du membre concerné. A cette fin, un nouvel alinéa, libellé comme suit, devrait être inséré dans le Règlement après article 7.1.b :

« L'absence de déclaration solennelle, comme indiqué à l'article 6.3 ».

iii. Entrée en vigueur des nouvelles dispositions proposées

17. Les nouvelles dispositions devraient entrer en vigueur à l'ouverture de la partie de session de janvier 2007. Lorsque à l'ouverture de cette partie de session les pouvoirs des représentants et suppléants seront à soumettre à l'Assemblée (Article 6 du Règlement), ils devront être accompagnés par une déclaration écrite signée par les membres, selon les termes du paragraphe 16 ci-dessus. Ensuite, tous les nouveaux membres de l'Assemblée auront à signer une déclaration équivalente.

IV. Observation finale

18. La Commission du Règlement et des immunités a adopté à l'unanimité le projet de résolution contenu dans ce rapport. Elle a convenu de présenter le rapport à la Commission Permanente du 29 mai 2006.

Commission chargée du rapport: Commission du Règlement et des Immunités

Renvoi en Commission: Résolution 1443 (2005)

Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 15 mars 2006.

Membres de la Commission: M. Andreas **Gross** (Président), M. Andrea Manzella (1^{er} Vice-Président), Mme Ganka Samoilovska-Cvetanova (2^e Vice-Présidente), M. Mats Einarsson (3^e Vice-Président), M. Sándor Albert, M. Alexander Arabadjiev, M. Birgir Ármannsson, Mme Olena Bondarenko, Mme Anne Brasseur, M. Erol Aslan **Cebeci**, M. Manlio Collavini, Mme Helen d'Amato, M. Miljenko Dorić, M. Adolfo **Fernández Aguilar**, M. Herbert Frankenhauser, M. Tihomir Gligorić, M. John **Greenway**, Mme Arlette Grosskost, M. Gerd Höfer, M. Ali Huseynov, M. Tomáš Jirsa, M. Armand Jung, M. Erik Jurgens, M. Tibor Kékesi, Mme Mojca **Kucler-Dolinar**, M. Markku **Laukanen**, M. Jan Filip Libicki, M. Alan Meale (remplaçant: M. Rudi **Vis**), Mme Ana Caterina **Mendonça**, M. Jakob-Axel Nielsen, M. Nikolaos Nikolopoulos, M. Alexey Ostrovsky (remplaçant: M. Valery **Grebennikov**), Mme Eli Sollied Øveraas, Mme Maria **Postoico**, M. Christos Pourgourides, Mme Valentina Radulović-Scepanović, M. Armen Rustamyan, M. Peter **Schieder**, M. Yuri **Sharandin**, M. Gintaras **Šileikis**, Mme Rodica Mihaela **Stănoiu**, M. Karim **Van Overmeire**, M. G. V. Wright (remplaçant: M. Paschal **Mooney**)

Secrétaires: M. Mario Heinrich, Mme Linda Nylund