



Doc. 11799

26 janvier 2009

Mise en œuvre par l'Arménie des Résolutions 1609 (2008) et 1620 (2008) de l'Assemblée

Avis de commission¹

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapporteur: M. John GREENWAY, Royaume-Uni

A. Conclusions de la commission

La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles est d'avis que la proposition contenue dans le rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre par l'Arménie des Résolutions 1609 (2008) et 1620 (2008) de l'Assemblée (Doc. 11786), en ce qu'elle recommande la suspension du droit de vote des membres de la délégation arménienne, ainsi que les propositions figurant dans l'addendum au rapport, sont conformes au Règlement de l'Assemblée et au Statut du Conseil de l'Europe.

1. Introduction

1. Le 17 décembre 2008, la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) a approuvé un rapport sur la mise en œuvre par l'Arménie des Résolutions 1609 (2008) et 1620 (2008) de l'Assemblée (Doc. 11786) et adopté un projet de résolution, dans lequel elle recommande «de suspendre le droit de vote des membres de la délégation parlementaire arménienne auprès de l'Assemblée en vertu de l'article 9, paragraphes 3 et 4.c, du Règlement, jusqu'à ce que les autorités arméniennes aient clairement démontré leur volonté politique de résoudre le problème des personnes incarcérées en relation avec les événements des 1^{er} et 2 mars 2008, conformément à ses demandes (...)». Ce rapport figure à l'ordre du jour de la partie de session de janvier 2009.

2. Lors de sa réunion du 9 janvier 2009, le Bureau a décidé de charger la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de préparer un avis, conformément à l'article 9.3 du Règlement de l'Assemblée.

3. Il appartient donc à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles d'examiner dans le présent avis si la proposition formulée par la commission de suivi dans son rapport est conforme au Règlement, notamment à son article 9, ainsi qu'au Statut du Conseil de l'Europe.

4. On se souviendra que, lors de la partie de session d'octobre 2008, l'Assemblée avait examiné, pour la première fois de son histoire, une contestation des pouvoirs déjà ratifiés pour des raisons substantielles (en l'occurrence les pouvoirs de la délégation parlementaire russe), suivant la procédure prévue à l'article 9.1.a et 9.2, c'est-à-dire à l'initiative de membres de l'Assemblée. S'agissant d'un précédent, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, chargée de donner un avis, avait alors tenu à apporter un certain nombre de précisions quant aux modalités de mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 9, notamment au regard des conditions de recevabilité et de motivation de la demande, «s'agissant d'une procédure d'une importance politique majeure, qui nécessite d'être conduite avec rigueur en raison des conséquences qu'elle emporte, [et qui] ne saurait être utilisée comme un simple moyen de pression à des fins

1. Voir Doc. 11786 et Doc. 11786 addendum présentés par la commission de suivi.



purement tactiques» (voir [Doc. 11728](#)). On se souviendra également que l'examen de cette demande avait donné lieu à des interrogations de la part des parlementaires, que la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, saisie, avait dû clarifier² et sur lesquelles elle reviendra dans un rapport en cours sur les modifications de diverses dispositions du Règlement.

5. La contestation des pouvoirs soulevée dans le rapport présenté par la commission de suivi sur la mise en œuvre par l'Arménie des Résolutions 1609 (2008) et 1620 (2008) de l'Assemblée constitue également un précédent, puisque la procédure de l'article 9 est mise en œuvre pour la première fois à son initiative, dans le cadre de l'article 9.1.b, suivant des modalités réglementaires claires qui ne sauraient, cette fois, nourrir la controverse³.

2. Examen de la proposition de la commission de suivi

6. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a examiné le rapport adopté par la commission de suivi, et examiné la conformité du projet de résolution qu'il contient, particulièrement le paragraphe 9, avec le Règlement de l'Assemblée et le Statut du Conseil de l'Europe. Depuis la publication du rapport susmentionné, la commission de suivi a préparé un addendum intitulé «Développements récents» qui vise à actualiser l'information sur les progrès faits concernant la mise en œuvre par l'Arménie des Résolutions 1609 (2008) et 1620 (2008), en particulier concernant la libération des prisonniers politiques. Il inclut aussi six amendements, dont un se réfère à la proposition de suspendre les droits de vote de la délégation arménienne (paragraphe 9 du projet de résolution contenu dans le [Doc. 11786](#)). Sur la base de l'addendum et des amendements proposés, l'Assemblée devra se prononcer sur les droits de vote.

2.1. Fondement réglementaire de la contestation des pouvoirs

7. La possibilité de sanctions à l'encontre d'une délégation parlementaire nationale est prévue aux articles 8 et 9 du Règlement. En l'espèce, l'Assemblée est amenée à considérer des sanctions à l'égard de la délégation arménienne sur la base du rapport présenté par la commission de suivi dans le cadre de son mandat général de suivi des obligations et engagements d'un Etat membre ([Résolution 1115 \(1997\)](#) modifiée).

8. L'article 9.1.b du Règlement dispose, en effet, que «l'Assemblée peut reconsidérer les pouvoirs ratifiés d'une délégation nationale dans son ensemble (...) sur la base d'un rapport de la commission de suivi contenant un texte recommandant que ces pouvoirs soient reconsidérés» et l'article 9.3 que «la commission de suivi peut, dans un rapport prévu à l'ordre du jour de l'Assemblée (...) remettre en question les pouvoirs d'une délégation nationale (...)».

9. La démarche s'inscrivant pleinement dans le cadre du processus de suivi périodique des obligations et engagements, la proposition de sanction doit être justifiée par le manque de respect persistant par l'Arménie de ses obligations et engagements, ou le manque de coopération dans le processus de suivi⁴.

10. Il est intéressant de relever que, si l'article 9.1.a (contestation des pouvoirs sur la base d'une proposition de résolution à l'initiative de membres de l'Assemblée) vise expressément les motifs mentionnés à l'article 8.2 – violation grave des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe mentionnés à l'article 3⁵ du Statut et à son préambule, ou manque de respect persistant des obligations et engagements et manque de

2. Les questions soulevées concernent principalement la possibilité de retirer une signature de la proposition de résolution ou la proposition dans son intégralité. Voir le courrier adressé par le président de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles au Président de l'Assemblée du 29 septembre 2008, et le compte rendu de la séance, AS (2008) CR 28, p. 4.

3. Outre le réexamen des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe pour des raisons substantielles dont elle a été saisie à la partie de session d'octobre 2008 ([Doc. 11726](#)), suivant une proposition de résolution qui lui a été renvoyée pour rapport (article 9.1.a), la commission de suivi n'avait, antérieurement, été saisie qu'à une seule occasion, lorsqu'à l'ouverture de la première partie de session de janvier 2006 les pouvoirs de la délégation azerbaïdjanaise avaient été contestés pour des raisons substantielles, en application de l'article 8 du Règlement ([Doc. 10807 rev](#)). Pour ces deux précédents, l'initiative était venue de parlementaires membres de l'Assemblée et non de la commission de suivi elle-même.

4. Voir la [Résolution 1115 \(1997\)](#), paragraphe 12, qui mentionne la possibilité de «sanctionner le manque de respect persistant des obligations et engagements contractés et le manque de coopération dans le processus de suivi en adoptant une résolution et/ou une recommandation, ou en refusant de ratifier les pouvoirs d'une délégation parlementaire nationale au début de la session ordinaire suivante, ou en annulant des pouvoirs ratifiés dans le courant de la même session ordinaire, conformément [aux articles 6 à 9] du Règlement».

coopération dans le processus de suivi –, l'article 9.1.b (contestation sur la base d'un rapport de la commission de suivi) n'y fait pas référence. C'est dans le mandat de la commission, tel qu'établi par la [Résolution 1115 \(1997\)](#) modifiée, que figurent les principes en vertu desquels une sanction peut être justifiée à l'initiative de la commission.

2.2. Conformité au Règlement de la proposition de la commission de suivi

11. En application de l'article 9.4 du Règlement, le rapport présenté à l'Assemblée doit contenir un projet de résolution proposant l'une des trois propositions suivantes:

- la confirmation de la ratification des pouvoirs;
- l'annulation de la ratification des pouvoirs;
- la confirmation de la ratification des pouvoirs, assortie de la privation ou la suspension, applicable aux membres de la délégation concernée, de l'exercice de certains des droits de participation ou de représentation aux activités de l'Assemblée et de ses organes.

12. Dans le projet de résolution contenu dans le rapport de décembre 2008 ([Doc. 11786](#)), la commission de suivi propose de «suspendre le droit de vote des membres de la délégation parlementaire arménienne (...) jusqu'à ce que les autorités arméniennes aient clairement démontré leur volonté politique de résoudre le problème des personnes incarcérées en relation avec les événements des 1^{er} et 2 mars 2008 (...)».

13. La formulation d'une proposition de sanction dans le cadre du suivi des obligations et engagements est la conclusion du processus continu de dialogue avec l'Etat concerné. On relèvera d'ailleurs, en l'espèce, que l'Assemblée avait clairement mis en garde les autorités arméniennes, dans la [Résolution 1620 \(2008\)](#), et envisagé de suspendre le droit de vote des membres de la délégation si les exigences formulées n'étaient pas remplies d'ici à la partie de session de janvier 2009.

14. S'agissant de la motivation et de la justification de la demande de sanction, le rapport de décembre 2008, y inclus le projet de résolution, comporte des explications détaillées et des motifs suffisants en relation avec l'inculpation et l'emprisonnement de personnes pour des motifs politiques et l'existence de détenus politiques (voir en particulier les paragraphes 4 et 5 du projet de résolution); la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles constate que ce critère est rempli⁶.

15. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles peut également apprécier la proportionnalité de la sanction proposée, au regard de la gravité du non-respect par l'Arménie de ses obligations et engagements. Au vu des éléments d'information figurant dans le rapport présenté par la commission de suivi (voir chapitre II, mise en œuvre des exigences de l'Assemblée), la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles considère que la mesure proposée est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent et aux manquements de l'Arménie à ses obligations et engagements. La commission considère également que les propositions figurant à l'addendum au rapport de la commission de suivi sont proportionnées.

3. Autres questions relatives à l'application du Règlement s'agissant du réexamen des pouvoirs d'une délégation parlementaire

16. La saisine de l'Assemblée sur le fondement de l'article 9, à l'initiative de la commission de suivi, aux fins de réexaminer les pouvoirs déjà ratifiés de la délégation arménienne constitue un précédent. Au vu des débats antérieurs relatifs à la contestation des pouvoirs d'une délégation, la commission souhaite soulever ici deux points concernant l'application du Règlement qui lui semblent problématiques. De plus, compte tenu des récents développements en Arménie, tels que présentés dans l'addendum approuvé par la commission de

5. Les dispositions du Statut du Conseil de l'Europe, par rapport à la procédure de sanctions à l'encontre des Etats membres prévue à l'article 8, se réfèrent à l'infraction grave aux dispositions de l'article 3 («reconnaissance du principe de la prééminence du droit et du principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales»).

6. Rappelons que dans son avis sur la contestation des pouvoirs de la délégation parlementaire russe ([Doc. 11728](#)), la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles recommandait que «lorsqu'une demande est introduite conformément à l'article 9, ses auteurs devraient indiquer les preuves de la violation grave mentionnée à l'article 8.2. Toute proposition de résolution visant à contester les pouvoirs d'une délégation sur la base de l'article 9 doit être dûment motivée».

suivi à son rapport de décembre 2008, il pourrait être utile que la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles confirme que l'addendum et les propositions qu'il contient ne posent pas de problèmes sous l'angle du Règlement.

3.1. Application de l'article 34 sur les amendements et limitation du droit d'amendement pour cause d'irrecevabilité

17. L'article 9.4.c du Règlement précise que les dispositions relatives aux amendements (article 34) sont applicables. Dans le cas d'une contestation des pouvoirs d'une délégation, l'interprétation donnée à l'article 34.3 («un amendement est irrecevable s'il tend à supprimer, remplacer ou à rendre inopérant un projet de texte dans son ensemble») peut poser problème.

18. Ainsi, le 6 avril 2000, lors d'un débat sur la contestation des pouvoirs de la délégation russe pour des raisons substantielles (article 8), le Président de l'Assemblée décida qu'un amendement visant un résultat qui peut être atteint en votant contre le projet de texte était irrecevable⁷. Ce précédent ne couvre en fait pas toutes les hypothèses. Serait irrecevable un amendement proposant de ne pas ratifier ou d'annuler les pouvoirs si le projet de résolution proposait leur ratification ou confirmation, ou inversement, un amendement proposant la ratification ou confirmation des pouvoirs si le projet de résolution proposait leur non-ratification ou annulation, ou la privation de l'exercice de certains droits⁸.

19. Dans le cas présent – réexamen des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation arménienne –, la question est de savoir quels amendements seraient jugés recevables ou irrecevables, y compris ceux présentés par la commission de suivi elle-même à son propre texte:

- un amendement substituant l'une des deux autres propositions de l'article 9.4 (en l'espèce l'annulation de la ratification des pouvoirs ou la confirmation de la ratification des pouvoirs non assortie de mesures) à la suspension du droit de vote proposée par la commission de suivi au paragraphe 9 serait-il recevable?
- un amendement supprimant la mesure de sanction proposée sans lui substituer une des deux autres mesures prévues à l'article 9.4 serait-il recevable?

20. En effet, il y a lieu de s'interroger sur le point de savoir si l'article 34.3 trouve à s'appliquer ou non à un projet de résolution présenté par la commission de suivi dans le cadre du respect des obligations et engagements d'un Etat donné qui va couvrir tout un ensemble de mesures et de recommandations. Dans quelle mesure un amendement portant sur la proposition de sanction tendrait ou non à rendre inopérant le projet de texte dans son ensemble? Quelle est la marge de manœuvre des membres de l'Assemblée? Quelle est la marge de manœuvre de la commission de suivi elle-même dans l'hypothèse où elle souhaiterait amender son propre texte?

21. Rappelons que, dans la mesure où elle a enclenché la procédure prévue par l'article 9, la commission de suivi est tenue de proposer l'une des trois recommandations de l'article 9.4.

22. Il est clair que les membres de l'Assemblée devraient être informés, préalablement au dépôt de tout amendement, des raisons pour lesquelles un amendement pourrait être jugé irrecevable. Une clarification du Règlement s'impose⁹.

3.2. Interprétation du vote final

23. Lors de la discussion du projet de résolution portant sur la contestation des pouvoirs de la délégation russe, au cours de la partie de session d'octobre 2008, lequel proposait de confirmer les pouvoirs de la délégation, le Président de l'Assemblée a entendu préciser le sens du vote, indiquant que «voter «pour» revient à confirmer la ratification des pouvoirs de la délégation russe; voter «contre» signifie rejeter la

7. Voir compte rendu de séance, AS (2000) CR 15. Le projet de résolution invitait l'Assemblée à ratifier les pouvoirs de la nouvelle délégation russe; l'amendement contesté proposait de refuser la ratification des pouvoirs.

8. Est donc recevable un amendement qui ne change pas l'option proposée (ratification/non ratification) mais vient la compléter. Voir, pour références, le débat sur la contestation des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la Fédération de Russie, précité (Doc. 8698, et compte rendu de la séance AS (2000) CR 15, 6 avril 2000) et le débat sur la contestation des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire d'Azerbaïdjan pour des raisons substantielles (Doc. 10807 et compte rendu de la séance, AS (2006) CR 05, 25 janvier 2006).

9. La question vaut de manière générale pour tout projet de résolution présenté par la commission de suivi dans le cadre d'un rapport normal de suivi des obligations et engagements: dans quelle mesure pourrait être présentée par amendement une mesure de sanction qui n'y figure pas?

confirmation de la ratification, ce qui équivaut à une annulation de pouvoirs» (voir compte rendu de séance, AS (2008) CR 33, p. 34). La même interprétation avait prévalu lors du débat précité sur la contestation des pouvoirs de la délégation russe, au cours de la partie de session d'avril 2000 (le projet de résolution amendé proposait la ratification des pouvoirs assortie d'une privation des membres russes de leur droit de vote), le président indiquant qu'«un vote positif reviendrait à approuver les pouvoirs, avec la restriction introduite par [amendement]. Un vote négatif signifierait qu'on refuse de ratifier les pouvoirs de la délégation russe» (voir AS (2000) CR 15, p. 43)¹⁰.

24. Les deux jurisprudences susmentionnées, concernant le droit d'amendement et l'interprétation du vote final, doivent se combiner pour fonctionner. Toutefois, le Règlement lui-même est muet sur ces questions, fondamentales au regard des enjeux de la procédure en cause. Faute d'une disposition expresse dans le Règlement, mentionnant que tout rejet par l'Assemblée de la conclusion de la commission devra être considéré comme l'adoption de la décision contraire, on ne peut préjuger, dans le cas qui nous intéresse, qu'en cas de rejet de la proposition figurant au projet de résolution présenté – confirmation de la ratification assortie d'une suspension du droit de vote –, la décision contraire (l'annulation des pouvoirs) est réputée adoptée puisqu'il s'agit d'un rapport de suivi des obligations et engagements dont la sanction proposée ne constitue pas l'objet mais la conclusion (à la différence d'un rapport strictement limité à la contestation ou réexamen des pouvoirs d'une délégation, selon les articles 8 et 9 du Règlement).

25. La jurisprudence susmentionnée ne peut donc fonctionner s'agissant de la discussion d'un rapport présenté par la commission de suivi, du fait de la spécificité de son mandat et de la procédure suivie, tels qu'établis par la [Résolution 1115 \(1997\)](#). Aussi l'application du Règlement requiert-il une marge de flexibilité.

26. La recevabilité des amendements déposés et l'interprétation du sens du vote s'agissant des pouvoirs d'une délégation sont des questions importantes que la commission pourra clarifier dans le cadre du rapport en cours sur les modifications de diverses dispositions du Règlement.

4. Remarques finales

27. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles considère que le projet de résolution figurant dans le rapport présenté par la commission de suivi ([Doc. 11786](#)) satisfait aux exigences de l'article 9 et est conforme au Règlement de l'Assemblée et au Statut du Conseil de l'Europe.

28. La commission de suivi a approuvé le 26 janvier 2008 un addendum à son rapport de décembre 2008 qui présente les progrès réalisés sur la question cruciale de la libération des prisonniers politiques en Arménie. L'Assemblée devra se prononcer sur la question de savoir si, après tout, cela justifie la non-suspension des droits de vote de la délégation arménienne.

29. Par ailleurs, dans la mesure où la saisine de l'Assemblée sur le fondement de l'article 9.1.b de son Règlement, à l'initiative de la commission de suivi, constitue un nouveau précédent – trois mois après la première saisine de l'Assemblée selon l'article 9.1.a –, et au vu des débats qui ont eu lieu tant au Bureau de l'Assemblée qu'au sein de l'Assemblée elle-même en 2008, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles considère qu'il est de sa compétence de débattre des questions soulevées concernant l'interprétation du Règlement ou la clarification de certaines de ses dispositions.

30. A l'issue de la partie de session d'octobre 2008, le Bureau de l'Assemblée a chargé la commission de préparer un rapport proposant des modifications à apporter au Règlement de l'Assemblée concernant, notamment, la procédure prévue à l'article 8 du Règlement relative à la contestation des pouvoirs non encore ratifiés pour des raisons substantielles, et celle prévue à l'article 9 relative au réexamen des pouvoirs déjà ratifiés pour des raisons substantielles. C'est donc dans ce cadre que la commission poursuivra sa réflexion et formulera toute proposition utile de révision du Règlement.

10. Il en est de même s'agissant de l'examen d'une demande de levée de l'immunité parlementaire d'un membre de l'Assemblée. Voir l'article 65.3 du Règlement et le rapport sur les immunités des membres de l'Assemblée parlementaire ([Doc. 9718](#) rev): «Etant donné que le projet de résolution, dont est assorti le rapport de la commission du Règlement et des immunités, tend au seul maintien ou à la levée de l'immunité, aucun amendement à cette conclusion ne devrait être autorisé. Il est entendu que tout rejet par l'Assemblée de la conclusion de la commission devra être considéré comme l'adoption de la décision contraire. Bien entendu, des amendements aux autres paragraphes du projet de résolution devraient être admissibles» (paragraphe 77).

Commission saisie pour rapport: commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi).

Commission pour avis: commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles.

Renvoi en commission: Renvoi n° 3496 du 28 novembre 2008.

Avis approuvé à l'unanimité par la commission le 26 janvier 2009.

Secrétariat de la commission : M. Heinrich, M^{me} Clamer.