



Doc. 11728

01 octobre 2008

Réexamen des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe pour des raisons substantielles

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 relatif aux pouvoirs de la délégation russe ([Doc. 11726](#)) est conforme au Règlement de l'Assemblée et au Statut du Conseil de l'Europe. Toutefois, elle souhaite présenter deux amendements, destinés à clarifier le projet de résolution présenté.

1. Introduction

1. Le 12 septembre 2008, M^{me} Kristiina Ojula et 23 autres membres ont présenté une proposition de résolution contestant les pouvoirs ratifiés de la délégation russe pour des raisons substantielles, conformément à l'article 9 du Règlement ([Doc. 11703](#)).

2. Lors de la réunion du Bureau du 29 septembre, la question s'est posée de savoir si des signataires pouvaient retirer leur signature, une fois la proposition déposée et publiée. Le Bureau a décidé de consulter le président de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles quant à la possibilité de retrait ou d'ajout de signatures s'agissant de propositions de résolutions déposées sous l'article 9.1 du Règlement de l'Assemblée.

3. A l'ouverture de la partie de session, le Président de l'Assemblée parlementaire, prenant en compte l'avis donné par le président de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, a décidé de suivre la pratique établie par l'Assemblée, suivant laquelle une proposition de résolution, une fois déclarée recevable par le Président de l'Assemblée et publiée comme document d'Assemblée, n'est plus la propriété de ses signataires mais celle de l'Assemblée et ne peut plus faire l'objet d'une modification quelconque. En conséquence, aucune signature ne peut être retirée de la proposition de résolution, pas davantage qu'aucune signature nouvelle ne peut y être ajoutée.

4. S'agissant d'une procédure d'une importance politique majeure, qui nécessite d'être conduite avec rigueur en raison des conséquences qu'elle emporte, elle ne saurait être utilisée comme un simple moyen de pression à des fins purement tactiques. Il serait donc utile que le Règlement de l'Assemblée soit modifié et précise ainsi qu'il est impossible de retirer une signature d'une proposition déjà déposée, ou, du reste, de retirer la proposition elle-même.

1. Voir [Doc. 11726](#) déposé par la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe.



5. Le 29 septembre 2008, à l'ouverture de la présente partie de session, lors de sa 28^e séance, l'Assemblée a décidé, suivant la proposition du Président, de renvoyer la question à la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe pour rapport, et à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles pour avis.

6. 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.

2. Conformité de la demande de réexamen des pouvoirs au Règlement

7. La saisine de l'Assemblée sur le fondement de l'article 9, aux fins de réexaminer les pouvoirs déjà ratifiés d'une délégation, constituant un véritable précédent, il n'est pas inutile que la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles exprime un avis s'agissant de la conformité de la demande préalable elle-même au regard du Règlement.

2.1. Sur la recevabilité formelle de la demande

8. L'article 9.2 dispose que «La proposition de résolution visant à annuler la ratification doit être déposée par au moins vingt membres, appartenant à deux groupes politiques et à cinq délégations nationales au moins, (...)». La demande est recevable, ayant été déposée par 24 membres appartenant à 5 groupes politiques et à 15 délégations nationales.

9. Le délai prévu à l'article 9.2 («La proposition de résolution (...) doit être (...) diffusée au moins deux semaines avant l'ouverture d'une partie de session (...)») a également été respecté, la proposition ayant été reçue et diffusée le 12 septembre 2008.

2.2. Sur la motivation de la demande

10. La demande de contestation des pouvoirs dont est saisie l'Assemblée est formulée ainsi:

«Etant sérieusement préoccupés par le conflit opposant, dans le sud du Caucase, deux Etats membres du Conseil de l'Europe, nous, soussignés, demandons à l'Assemblée de reconsidérer – sur la base de l'article 9.1.a de son Règlement – les pouvoirs ratifiés de la délégation russe au motif de violations graves des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe mentionnés dans le préambule de son Statut.»

11. L'article 9.1.a dispose que «L'Assemblée peut reconsidérer les pouvoirs ratifiés d'une délégation nationale dans son ensemble (...) sur la base d'une proposition de résolution tendant à annuler la ratification pour un ou plusieurs des motifs visés à l'article 8.2 (...)».

12. L'article 8.2, quant à lui, stipule que:

«Les raisons substantielles pour lesquelles les pouvoirs peuvent être contestés sont:

a. une violation grave des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe mentionnés à l'article 3² et dans le préambule du Statut; ou

b. le manque de respect persistant des obligations et engagements et le manque de coopération dans le processus de suivi de l'Assemblée.»

13. En contestant les pouvoirs de la délégation russe, les signataires de la proposition de résolution considèrent que la Fédération de Russie est responsable de «violations graves des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe mentionnés dans le préambule de son Statut» liées au «conflit opposant, dans le sud du Caucase, deux Etats membres du Conseil de l'Europe».

14. Rappelons que la version antérieure de l'article 9, en vigueur avant janvier 2000 (article 6.9), disposait que la proposition de résolution déposée «doit être motivée et doit reposer sur une violation grave des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe». Le libellé actuel des articles 8 et 9 est différent. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles recommande, en conséquence,

2. Article 3: «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}.»

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.

3. Examen de la proposition de la commission de suivi

15. 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 avec le Règlement de l'Assemblée et le Statut du Conseil de l'Europe.

16. L'article 9.4 du Règlement dispose que:

«Les rapports soumis à l'Assemblée ou à la Commission permanente conformément aux paragraphes 2 et 3 doivent contenir un projet de résolution proposant dans son dispositif:

– 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 de 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.»

17. La commission de suivi propose de confirmer la ratification des pouvoirs de la délégation parlementaire russe, afin de s'assurer que la poursuite du dialogue avec les membres de la délégation russe contribue à la résolution du conflit en cours.

18. Toutefois, la commission de suivi relève que l'Assemblée peut être à nouveau saisie de la question à tout moment, conformément au Règlement. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles recommande de clarifier ce point, en précisant que, à tout moment, une nouvelle proposition peut être déposée conformément à l'article 9.1. De surcroît, en janvier 2009, les pouvoirs des délégations nationales à l'Assemblée devront être ratifiés et, si nécessaire, pourraient être contestés en application des articles 7 et 8.

4. Amendements au projet de résolution présenté par la commission de suivi

19. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles entend présenter deux amendements au projet de résolution, libellés ainsi:

Amendement A

«Au paragraphe 2 du projet de résolution, supprimer les mots “a conduit à d'autres violations par la Russie, ainsi que par la Géorgie,”, de sorte que le paragraphe 2 soit rédigé ainsi: “L'Assemblée considère que la guerre récente entre la Russie et la Géorgie, deux Etats membres de l'Organisation, constitue en elle-même une grave violation du Statut du Conseil de l'Europe et de leurs obligations et engagements en tant qu'Etats membres du Conseil de l'Europe.”»

Amendement B

«Au paragraphe 4, après les mots “conformément à son Règlement”, ajouter les mots “, et qu'une proposition selon l'article 9.1 peut être déposée de nouveau,”.»

5. Remarques finales

20. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles considère que le projet de résolution figurant au rapport présenté par la commission de suivi (Doc. 11726) satisfait aux exigences de l'article 9 et est conforme au Règlement de l'Assemblée et au Statut du Conseil de l'Europe.

21. Jamais l'Assemblée parlementaire n'a eu jusqu'ici l'occasion d'examiner une demande sur le fondement de l'article 9 de son Règlement, et sa saisine constitue donc un précédent. Au vu des débats qui ont eu lieu tant au Bureau de l'Assemblée qu'au sein de l'Assemblée elle-même lors de sa 28e séance, au

cours desquels plusieurs membres ont mentionné la nécessité d'en clarifier les dispositions, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles considère qu'il est de sa compétence de donner certaines réponses préliminaires aux interrogations importantes soulevées.

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

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

Renvoi en commission: [Doc. 11703](#) et Renvoi n° 3488 du 29 septembre 2008.

Avis adopté à l'unanimité par la commission le 30 septembre 2008.

Voir [Résolution 1631](#) (33^e séance, 1^{er} octobre 2008).