Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 12051
30 septembre 2009

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

Avis de commission[1]
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 (commission de suivi) relatif aux pouvoirs de la délégation russe (Doc. 12045) est conforme au Règlement de l'Assemblée et au Statut du Conseil de l'Europe.

B. Exposé des motifs

1. Introduction

1. Le 11 septembre 2009, M. Michael Aastrup Jensen et 71 autres membres de l'Assemblée parlementaire ont présenté une proposition de résolution contestant les pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe pour des raisons substantielles, conformément à l'article 9 du Règlement (Doc. 12014).

2. Lors de sa réunion du 28 septembre 2009, le Bureau a décidé de renvoyer cette proposition pour rapport à la commission de suivi et, conformément à l'article 9.2 du Règlement, pour avis à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles. Cette décision a été ratifiée par l'Assemblée le même jour.

3. L'Assemblée est donc saisie pour la quatrième fois en un an d'une demande d'annulation des pouvoirs d'une délégation[2]. La procédure prévue à l'article 9 était restée inusitée depuis son instauration, en 1996. La contestation des pouvoirs de la délégation russe, en octobre 2008, avait fait figure de précédent, et avait été l'occasion pour la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, à la demande du Président de l'Assemblée, de clarifier certains points de procédure.

---

1. Voir Doc. 12045, rapport présenté par la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi).
2. Voir Résolution 1631 (2008) sur le réexamen pour des raisons substantielles des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe, rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) (Doc. 11726), et avis de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles (Doc. 11728); Résolution 1643 (2009) sur la mise en œuvre par l'Arménie des Résolutions 1609 (2008) et 1620 (2008) de l'Assemblée, rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) (Doc. 11786), et avis de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles (Doc. 11799); Résolution 1674 (2009) sur le réexamen pour des raisons substantielles des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation ukrainienne, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (Doc. 11963) et avis de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles (Doc. 11965).

2. Remarques d'ordre général sur la procédure de réexamen des pouvoirs d'une délégation parlementaire nationale

4. A l'occasion de ses précédentes saisines, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles avait entendu préciser sa position s'agissant des conditions de mise en œuvre de la procédure de réexamen des pouvoirs déjà ratifiés d'une délégation. Elle renvoie donc à cet égard aux avis qu'elle a approuvés en 2008 et 2009 dans ces procédures (voir note de bas de page 2).

5. La commission tient également à rappeler qu'elle a été saisie par le Bureau de l'Assemblée, en octobre 2008, de plusieurs questions ayant trait aux procédures de contestation et de réexamen des pouvoirs. Lors de sa réunion du 7 septembre 2009, elle a adopté un rapport sur les modifications de diverses dispositions du Règlement de l'Assemblée (rapporteur: M. Holovaty), qui comporte une réflexion détaillée de la commission sur ces procédures, et en particulier sur les points suivants:

– les différences entre la procédure de contestation des pouvoirs non encore ratifiés (article 8) et la procédure de réexamen des pouvoirs déjà ratifiés (article 9);

– la possibilité de retirer une signature ou d'ajouter une signature à une proposition de texte, ou de retirer une proposition de texte ou tout autre document dans son ensemble;

– la procédure d'examen des amendements par l'Assemblée en séance et la question de l'irrecevabilité des amendements;

– la question de l'interprétation du vote final de l'Assemblée sur une résolution conformément à l'article 8.5 ou à l'article 9.4.

6. La commission constate, toutefois, qu'à l'occasion de la présente partie de session et du débat sur la guerre entre la Géorgie et la Russie, des questions liées à la compréhension ou à l'interprétation du Règlement sur la contestation des pouvoirs d'une délégation ont été à nouveau soulevées. Certains membres de l'Assemblée ont ainsi considéré que les dispositions de l'article 9 du Règlement devaient être renforcées. La commission se tient donc prête, à la demande du Bureau, à examiner toute nouvelle demande de clarification du Règlement dont il la saisirait. Cela pourrait viser notamment les conditions de dépôt des propositions de résolution tendant à annuler la ratification des pouvoirs pour des raisons substantielles.

3. Conformité de la proposition portant demande de réexamen des pouvoirs de la délégation russe au Règlement

7. La commission rappelle qu'une proposition portant demande de réexamen des pouvoirs d'une délégation doit répondre à certaines conditions de recevabilité formelle.

8. L'article 9.2 dispose que «La proposition de résolution visant à annuler la ratification doit être déposée par au moins 20 membres, appartenant à deux groupes politiques et à 5 délégations nationales au moins (…)», et que «La proposition de résolution (…) doit être (…) diffusée au moins deux semaines avant l'ouverture d'une partie de session (…)». Ces conditions sont remplies en l'espèce.

9. Lors de l'examen des demandes précédentes, en 2008 et 2009, la commission s'est montrée particulièrement soucieuse de ce qu'une procédure de réexamen des pouvoirs soit fondée sur une demande dûment motivée «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»[3]. Elle se félicite donc que la présente demande de contestation des pouvoirs (Doc. 12014) comporte l'énoncé détaillé des griefs qui la sous-tendent.

4. Examen de la proposition de la commission de suivi

10. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a examiné si la proposition formulée par le projet de résolution contenu dans le rapport de la commission de suivi est conforme au Règlement de l'Assemblée, notamment à son article 9, ainsi qu'au Statut du Conseil de l'Europe.

---

3. Voir avis de la commission sur le réexamen des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe pour des raisons substantielles (Doc. 11728), et avis de la commission sur la mise en œuvre par l'Arménie des Résolutions 1609 (2008) et 1620 (2008) de l'Assemblée (Doc. 11799).

11. 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 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. La commission de suivi propose, au paragraphe 6 du projet de résolution, «de confirmer la ratification des pouvoirs de la délégation parlementaire russe», afin de permettre «aux autorités russes d'engager un dialogue concret et constructif en vue de traiter toutes les questions mentionnées dans les résolutions de l'Assemblée sur les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie», conformément à l'article 9.4 du Règlement.

13. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles relève également que le rapport de la commission de suivi comporte une analyse détaillée des faits et des circonstances qui conduisent le rapporteur et la commission de suivi à soutenir la proposition de confirmation de la ratification des pouvoirs de la délégation russe.

5. Conclusion

14. 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. 12045) satisfait aux exigences de l'article 9, et est conforme au Règlement de l'Assemblée et au Statut du Conseil de l'Europe.

_____

Commission chargée du rapport: commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe

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

Renvoi en commission: Renvoi 3590 du 28 septembre 2009

Avis approuvé à l'unanimité par la commission le 30 septembre 2009

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