



**Doc. 13962**

26 janvier 2016

## **Contestation, pour des raisons formelles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la République de Moldova**

### **Rapport<sup>1</sup>**

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapporteur: M. Egidijus VAREIKIS, Lituanie, Groupe du Parti populaire européen

### *Résumé*

Le 25 janvier 2016, à l'ouverture de la session de l'Assemblée parlementaire, les pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la République de Moldova ont été contestés au motif que la composition incomplète de la délégation, et l'absence dans celle-ci d'un des principaux partis politiques, ne permettait pas une représentation équitable des partis ou groupes politiques représentés au Parlement moldave.

Compte tenu des assurances fournies par le Parlement moldave, la commission du Règlement propose de ratifier les pouvoirs de la délégation parlementaire moldave, mais de prévoir la suspension automatique du droit de vote de ses membres à l'Assemblée et dans ses organes, conformément à l'article 10.1.c du Règlement, à compter de la partie de session d'avril 2016 si la composition de la délégation n'a pas été mise en conformité avec l'article 6.2.a du Règlement à cette date et de nouveaux pouvoirs présentés, s'agissant de la désignation de trois membres sur les sièges vacants.

La procédure de vérification annuelle des pouvoirs des délégations à l'ouverture de chaque session annuelle permet aux parlements nationaux d'actualiser leur représentation politique, en tenant compte des évolutions partisanes en leur sein. Les parlements doivent donc se montrer diligents et procéder aux modifications qui s'imposent pour préserver la représentativité politique de leur délégation. Tel est en particulier le cas pour un parlement où les majorités se font et se défont dans un contexte de grande instabilité gouvernementale.

---

1. Renvoi en commission: Décision de l'Assemblée, Renvoi 4179 du 25 janvier 2016.



**Sommaire**

**Page**

A. Projet de résolution .....	3
B. Exposé des motifs, par M. Vareikis, rapporteur .....	4
1. Introduction .....	4
2. Conformité de la composition de la délégation parlementaire moldave avec l'article 6 du Règlement de l'Assemblée .....	4
2.1. Les dispositions statutaires et réglementaires applicables .....	5
2.2. Les pouvoirs de la délégation moldave transmis le 21 janvier 2016 .....	5
3. Les précédents à l'Assemblée concernant les contestations de pouvoirs sur la base de l'article 7 du Règlement et la position de la commission .....	6
4. Evaluation et conclusions .....	7

## A. Projet de résolution<sup>2</sup>

1. Le 25 janvier 2016, à l'ouverture de la session de l'Assemblée parlementaire, les pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la République de Moldova ont été contestés pour des raisons formelles, conformément à l'article 7.1 du Règlement de l'Assemblée, au motif que la composition incomplète de la délégation ne permettait pas une représentation équitable des partis ou groupes politiques représentés au parlement moldave.
2. L'Assemblée a examiné l'objection soulevée et a établi que la composition de la délégation moldave ne se conformait pas aux principes énoncés à l'article 6.2 du Règlement selon lequel les délégations parlementaires nationales doivent être composées de façon à assurer une représentation équitable des partis ou groupes politiques existant dans leurs parlements, et que ses pouvoirs ont été valablement contestés. Elle note que la délégation a indiqué qu'il n'avait pas été possible au parlement de satisfaire dans les délais à la condition posée par le Règlement, et qu'elle s'engageait à se mettre en conformité dans les meilleurs délais.
3. En conséquence, l'Assemblée décide de ratifier les pouvoirs de la délégation parlementaire moldave. Toutefois, conformément à l'article 10.1.c du Règlement, elle décide de suspendre le droit de vote de ses membres à l'Assemblée et dans ses organes à compter du début de la partie de session d'avril 2016 de l'Assemblée si à cette date la composition de cette délégation n'a pas été mise en conformité avec l'article 6.2.a du Règlement.
4. Elle invite la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) et ses corapporteurs concernés, dans le cadre du dialogue avec les autorités moldaves, à s'assurer que le Parlement moldave est correctement informé des exigences posées par le Règlement de l'Assemblée et qu'il en tiendra dûment compte dans les modifications ultérieures apportées à la composition de sa délégation parlementaire, en particulier s'agissant de pourvoir aux trois sièges actuellement vacants dans la délégation.

---

2. Projet de résolution adopté par la commission le 26 janvier 2016.

## B. Exposé des motifs, par M. Vareikis, rapporteur

### 1. Introduction

1. Lors de la séance d'ouverture de la session 2016 de l'Assemblée parlementaire, le 25 janvier 2016, M. Xuclà (Espagne, ADLE), soutenu par au moins dix autres membres appartenant à cinq délégations nationales, a contesté les pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la République de Moldova pour des raisons formelles, conformément à l'article 7.1.b du Règlement de l'Assemblée, au motif que, pour la deuxième année consécutive, le Parlement moldave présentait une délégation incomplète, qui ne permettait pas une représentation équitable des partis ou groupes politiques présents au Parlement moldave. En effet, la délégation ne comprend que sept membres au lieu de dix, ce qui ne permet pas une représentation complète de l'ensemble des courants politiques du Parlement moldave, tout particulièrement du parti libéral. Conformément à l'article 7.2, l'Assemblée a renvoyé les pouvoirs à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles pour rapport.

2. La commission doit donc examiner si la composition de la délégation moldave et la procédure de désignation elle-même de la délégation:

- ont été conformes aux principes énoncés à l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe considéré en liaison avec l'article 6 du Règlement de l'Assemblée; et
- n'ont pas méconnu les principes établis par l'article 6.2.a<sup>3</sup> du Règlement de l'Assemblée.

3. L'article 7.1.b. du Règlement de l'Assemblée dispose que « *Les pouvoirs peuvent être contestés par au moins dix membres de l'Assemblée présents dans la salle des séances, appartenant à cinq délégations nationales au moins, se fondant sur des raisons formelles basées sur (...) les principes énoncés dans l'article 6.2 du Règlement selon lesquels les délégations parlementaires nationales doivent être composées de façon à assurer une représentation équitable des partis ou groupes politiques existant dans leurs parlements (...)* ».

4. Aux termes de l'article 7.2 du Règlement, « *si la commission conclut à la ratification des pouvoirs, elle peut transmettre au Président de l'Assemblée un simple avis dont il donnera lecture en Assemblée plénière ou en Commission permanente, sans que celles-ci en débattent. Si la commission conclut à la non-ratification des pouvoirs ou à leur ratification assortie de la privation ou de la suspension de certains des droits de participation ou de représentation, le rapport de la commission est inscrit à l'ordre du jour pour débat dans les délais prescrits* ».

### 2. Conformité de la composition de la délégation parlementaire moldave avec l'article 6 du Règlement de l'Assemblée

5. En application des articles 25 et 26 du Statut du Conseil de l'Europe, la délégation parlementaire moldave se compose de cinq représentants et cinq suppléants. La composition de la délégation parlementaire moldave figure dans le rapport du Président de l'Assemblée sur la vérification des pouvoirs des représentants et des suppléants présentés pour la première partie de la session ordinaire de 2016 de l'Assemblée (Doc. 13953). Elle s'établit de la manière suivante :

#### *Représentants*

*Mr Valeriu GHILETCHI (Parti libéral-démocrate)*

*M. Andrei NEGUTA (Parti socialiste)*

*Ms Liliana PALIHOVICI (Parti libéral-démocrate)*

*Mr Vladimir VORONIN (Parti communiste)*

*ZZ...*

#### *Suppléants*

*Mme Valentina BULIGA (Parti démocrate)*

*Mr Igor DODON (Parti socialiste)*

---

3. Article 6.2.a : « Dans la mesure où le nombre de leurs membres le permet, les délégations nationales doivent être composées de façon à assurer une représentation équitable des partis ou groupes politiques existant dans leurs parlements (...) »

Ms Violeta IVANOV (*Parti communiste*)

ZZ...

ZZ...

### **2.1. Les dispositions statutaires et réglementaires applicables**

6. Conformément à l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe, les membres (représentants et suppléants) des délégations parlementaires sont « *élus par [leur] parlement en son sein ou désignés parmi les membres du parlement selon une procédure fixée par celui-ci* ».

7. L'article 6.1 du Règlement de l'Assemblée dispose pour sa part que « *Les pouvoirs des représentants et suppléants, élus aux sein du parlement national ou fédéral ou désignés parmi les membres du parlement national ou fédéral, sont remis au Président de l'Assemblée par le Président du parlement national, par le Président d'une chambre parlementaire nationale ou par toute personne à laquelle ils auraient donné délégation (...)* ».

8. La présente contestation des pouvoirs de la délégation parlementaire moldave se fonde sur le fait que sa composition ne respecterait pas le critère de la représentation équitable des partis ou groupes politiques posé par le Règlement. A cet égard, la commission du Règlement ne manquera pas de se référer également aux « principes visant à apprécier la notion de représentation équitable des partis ou groupes politiques dans les délégations nationales à l'Assemblée parlementaire », que l'Assemblée a édictés en 2011<sup>4</sup>.

### **2.2. Les pouvoirs de la délégation moldave transmis le 21 janvier 2016**

9. Les pouvoirs de la délégation moldave ont été adressés à la Présidente de l'Assemblée parlementaire le 21 janvier 2016. Aucun courrier d'accompagnement du Président du Parlement moldave n'y était joint pour fournir des éléments d'explication de la situation. Toutefois, il a été indiqué au Service de la Séance de l'Assemblée que les propositions de nomination de certains partis politiques n'étaient pas parvenues, et que le parlement n'étant plus en session une fois ces propositions adressées au Bureau du parlement, il n'a pas été possible de les ratifier en temps utile en assemblée plénière.

10. Il ressort du formulaire de transmission de la composition de la délégation moldave, signé par le Président du parlement, M. Andrian Candu, en date du 21 janvier 2016, que la représentation des groupes politiques au Parlement moldave (qui comprend 101 sièges) s'établit comme suit :

- la faction du parti des socialistes de la République de Moldova, composée de 24 députés (appartenant à l'opposition) ;
- la faction du parti démocrate de Moldova, composée de 19 députés (appartenant à la majorité) ;
- la faction du parti libéral-démocrate de Moldova, composée de 11 députés (appartenant à l'opposition, le site internet du Parlement moldave mentionne une représentation de 19 députés) ;
- la fraction du parti libéral, composée de 13 députés (appartenant à la majorité) ;
- la fraction du parti des communistes de la République de Moldova, composée de 7 députés (appartenant à l'opposition) ;

ainsi que 27 députés non affiliés (le site internet indique 19 députés non affiliés).

11. Rappelons que ces cinq factions parlementaires ont été constituées à l'issue des élections législatives du 30 novembre 2014 et que, depuis, le panorama politique et parlementaire moldave a singulièrement évolué. Les informations qui figurent sur le site internet officiel du Parlement moldave font état d'une représentativité pour l'une des cinq factions un peu différente, et elles ne semblent donc pas à jour.

---

4. Voir la [Résolution 1798 \(2011\)](#) sur la représentation équitable des partis ou groupes politiques des parlements nationaux au sein de leurs délégations à l'Assemblée parlementaire, qui comporte une série de douze principes qui permettent d'apprécier si les partis ou groupes politiques sont équitablement représentés dans les délégations nationales auprès de l'Assemblée.

12. Certes, il n'appartient pas à la commission, dans le cadre du présent rapport, d'examiner en détail le contexte politique complexe qui prévaut à l'heure actuelle en Moldova, et qui peut apparaître quelque peu confus. Néanmoins, il semblerait que les informations fournies par le parlement dans la transmission des pouvoirs ne soient pas pleinement actualisées, à la faveur des derniers soubresauts politiques intervenus lors de la mise en place du nouveau gouvernement de Pavel Filip.

13. En effet, lors des élections de 2014, l'Alliance pour l'intégration européenne formée par le parti libéral-démocrate de Moldova (PLDM, 23 sièges), le parti démocrate (PD, 19 sièges), et le parti libéral (LP, 13 sièges) avait remporté 55 sièges sur 101, l'opposition regroupant deux formations: le Parti socialiste (25 sièges) et le Parti des communistes de la République de Moldova (PCRM, 21 sièges). Toutefois, les lignes majorité/opposition n'ont cessé de bouger, d'abord avec la sortie du parti libéral de la coalition gouvernementale, puis l'alliance du parti libéral et du parti démocrate. En décembre 2015, 14 députés du PCRM, dont Mme Violeta Ivanov, ont quitté celui-ci et sont devenus des membres non-affiliés au parlement ; ils ont apporté leur soutien au nouveau gouvernement libéral de Pavel Filip. En janvier 2016, ce sont 7 membres du parti libéral-démocrate qui ont fait scission.

14. C'est une coalition quelque peu hétéroclite de 57 députés qui a voté la confiance au gouvernement Filip le 21 janvier dernier ; elle est notamment composée de 19 démocrates, 13 libéraux, 14 ex-communistes, 7 ex-libéraux-démocrates, et un libéral-démocrate (M. Ghiletschi).

15. C'est donc une composition pour le moins singulière qu'offre la délégation parlementaire moldave, puisque trois des quatre sièges de représentants pourvus sont occupés par des membres de l'opposition... et qu'aucun membre du parti libéral au pouvoir n'y figure !

16. Il ressort des informations communiquées par la présidente de la délégation parlementaire que 2 des 3 sièges vacants sont affectés au Parti libéral et que ce dernier a tardé à transmettre les noms de ses candidats. Le Bureau du parlement les aurait confirmés, mais le parlement n'étant en session qu'à compter du 1<sup>er</sup> février 2016, il est techniquement impossible de valider dans l'immédiat ces nominations en plénière.

17. Enfin, on relèvera que l'an passé, deux sièges de suppléants, déjà dévolus au Parti libéral, sont restés vacants au sein de la délégation et n'ont pas du tout été pourvus au cours de la session 2015, sans pour autant que les pouvoirs soumis lors de la partie de session d'avril 2015, complétant la délégation suite aux élections législatives de novembre 2014, fassent alors l'objet d'une contestation à l'Assemblée.

### **3. Les précédents à l'Assemblée concernant les contestations de pouvoirs sur la base de l'article 7 du Règlement et la position de la commission**

18. Il existe peu de précédents où l'Assemblée a eu à se prononcer sur une contestation de pouvoirs mettant en cause l'absence de représentation politique équitable des partis et groupes politiques, et auquel la commission peut ici se référer, dans le contexte qui nous occupe:

- En janvier 2012, les pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire ukrainienne avaient été contestés. La liste des membres de la délégation ukrainienne comportait des informations erronées puisque trois membres figuraient comme membres du Bloc Yuliya Tymoshenko, alors qu'ils siégeaient en réalité sous d'autres étiquettes politiques. Considérant que la composition de la délégation ne remettait pas en cause la représentation équitable des groupes et partis politiques, la commission a conclu à la ratification des pouvoirs de la délégation parlementaire<sup>5</sup>.
- En janvier 2010, la commission a eu à se prononcer sur la contestation des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire arménienne, relative à la sous-représentation alléguée de partis ou groupes politiques de l'opposition. La contestation relevait que le parlement arménien avait «manipulé ses règles internes pour écarter un membre du groupe PPE». La commission a conclu à la ratification des pouvoirs, dans la mesure où la liste des membres de la délégation assurait une représentation équitable des groupes politiques de l'Assemblée nationale arménienne et comprenait un représentant et un suppléant appartenant à l'opposition parlementaire<sup>6</sup>.
- La commission du Règlement s'est prononcée, en 1998 et en 1999, sur la composition de la délégation d'invité spécial de l'Arménie, s'agissant d'un cas dans lequel le principal parti d'opposition au parlement, représentant 50 sièges sur 149, ne s'était vu accorder aucun des quatre sièges de la délégation<sup>7</sup>. La commission du Règlement avait alors conclu qu'« *on ne peut pas considérer qu'une*

---

5. Avis au Président de l'Assemblée parlementaire, document AS/Pro (2012) 03 def.

6. Avis au Président de l'Assemblée parlementaire, document AS/Pro (2010) 06 def.

*délégation ne comportant aucun représentant du principal parti d'opposition reflète les divers courants d'opinion représentés au sein du parlement* ». Elle avait recommandé à l'Assemblée de ratifier les pouvoirs de la délégation d'invité spécial de l'Arménie « *sous réserve qu'un des sièges de la délégation reste vacant pour un représentant [de l'opposition]* ».

19. A l'occasion de l'examen de précédentes contestations de pouvoirs, il a été rappelé que l'Assemblée devait éviter toute ingérence dans les affaires politiques internes d'un Etat membre. L'Assemblée doit en principe simplement vérifier que les grands courants politiques présents dans un parlement donné sont représentés et que la délégation comprend notamment des représentants de partis se trouvant dans l'opposition<sup>8</sup>. C'est cette position qui transparaît dans les décisions susmentionnées de l'Assemblée et qui a été consacrée au nombre des principes visant à apprécier la notion de représentation équitable des partis ou groupes politiques des parlements nationaux au sein de leurs délégations à l'Assemblée parlementaire figurant dans la [Résolution 1798 \(2011\)](#).

20. Quant à l'objection soulevée de la composition incomplète de la délégation moldave, il n'appartient pas à la commission du Règlement d'analyser les raisons politiques ou partisans de cet état de fait, qui relève des affaires internes du Parlement moldave, dès lors qu'il n'existe aucune indication que la désignation de la délégation n'aurait pas respecté la procédure réglementaire. C'est précisément parce que les formalités ont été respectées que trois sièges sont restés vacants.

#### 4. Evaluation et conclusions

21. En l'absence de données fiables quant au nombre exact de parlementaires qui appartiennent actuellement aux formations de la majorité et à celles de l'opposition, il est difficile pour la commission du Règlement de vérifier dans quelle mesure les exigences posées par le Règlement de l'Assemblée en ce qui concerne la représentation politique équitable ont été respectées. Compte tenu de la complexité de la situation politique moldave, rien n'indique que les principes garantis par l'article 6.2 du Règlement de l'Assemblée n'aient pas été respectés par le Parlement moldave.

22. En effet, les étiquettes politiques des membres de la délégation parlementaire moldave ne garantissent pas, au-delà des apparences, leur appartenance effective et surtout pérenne à la majorité ou à l'opposition. La majorité semble détenir actuellement 1 siège de représentant sur les 4 pourvus et 2 sièges de suppléants sur les 3 pourvus. Le Parlement moldave n'a donc pas méconnu les exigences posées par le Règlement de l'Assemblée en son article 6.2 dans la mesure où 3 sièges restent vacants, notamment au profit du Parti libéral non représenté. En revanche, la composition de la délégation parlementaire moldave devra être complétée dès que possible, en garantissant le respect du principe de représentation équitable figurant à l'article 6.2.

23. Ainsi qu'elle l'avait énoncé à l'occasion d'une contestation des pouvoirs similaire, il n'appartient pas à la commission du Règlement, à l'occasion de la vérification des pouvoirs des délégations, d'entrer dans le jeu des partis. C'est la raison pour laquelle la commission n'a pas à se prononcer sur le bienfondé de la décision du Parti libéral – parti au pouvoir – de n'avoir pas soumis dans les délais ses candidatures aux sièges qu'il lui revenait de pourvoir. Une telle décision, bien qu'emportant des conséquences sur l'équilibre de la représentation politique au sein de la délégation – mais au bénéfice de l'opposition politique –, relevait d'un choix politique propre à ce parti, et sans doute délibéré.

24. Lors de sa réunion du 26 janvier 2016, la commission du Règlement a entendu les observations de Mme Palihovici, présidente de la délégation moldave et membre de la commission du Règlement.

25. Aussi, après examen des objections soulevées, et conformément à l'article 10.1 du Règlement<sup>9</sup>, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a considéré que les pouvoirs de la délégation parlementaire moldave ont été valablement contestés et qu'elle n'était pas en mesure d'affirmer que ces pouvoirs étaient conformes à l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe et à l'article 6 du Règlement de l'Assemblée, la délégation étant incomplète et l'un des principaux partis non représenté.

7. Voir rapports transmis au Bureau, doc. AS/Pro (1998) 11 et AS/Pro (1999) 03.

8. [Doc. 5497](#), paragraphe 7 ; [Doc. 6101](#), paragraphe 11.

9. « Les rapports soumis à l'Assemblée (...) conformément aux articles 7.2 (...) doivent contenir un projet de résolution proposant dans son dispositif l'une des trois alternatives suivantes:

10.1.a. la ratification des pouvoirs, ou la confirmation de la ratification des pouvoirs

10.1.b. la non-ratification des pouvoirs, ou l'annulation de la ratification des pouvoirs,

26. Au vu de la situation politique actuelle en Moldova, et compte tenu des assurances fournies par le Parlement moldave, la commission propose à l'Assemblée de ratifier les pouvoirs de la délégation parlementaire moldave, mais de prévoir la suspension automatique du droit de vote de ses membres à l'Assemblée et dans ses organes, conformément à l'article 10.1.c du Règlement, à compter de la partie de session d'avril 2016 si la composition de la délégation n'a pas été mise en conformité avec l'article 6.2.a du Règlement à cette date et de nouveaux pouvoirs présentés, s'agissant de la désignation de trois membres sur les sièges vacants<sup>10</sup>.

27. Plusieurs membres de la commission ont, en outre, considéré que le fait qu'un parti politique de la majorité n'ait pas soumis dans les délais les noms des candidats aux sièges qu'il lui appartenait de pourvoir au sein de la délégation moldave ne devrait pas être compris comme violant le principe de représentation équitable des groupes politiques du parlement moldave.

28. Il appartient de rappeler au parlement moldave son engagement, au même titre que tous les parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe, à promouvoir le pluralisme politique au sein des délégations parlementaires à l'Assemblée, en y assurant une représentation politique équilibrée des partis ou groupes qui le composent. La procédure de vérification annuelle des pouvoirs des délégations à l'ouverture de chaque session annuelle permet aux parlements nationaux d'actualiser leur représentation politique, en tenant compte des évolutions partisans en leur sein. Les parlements doivent donc se montrer diligents et procéder aux modifications qui s'imposent pour préserver la représentativité politique de leur délégation. Tel est en particulier le cas pour un parlement où les majorités se font et se défont dans un contexte de grande instabilité gouvernementale.

29. La commission considère qu'il est de l'intérêt des parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe de pourvoir, dès que possible, tous les sièges de représentants et de suppléants qui leur sont octroyés en vertu de l'article 25 du Statut. Cela revêt une importance particulière pour les pays qui font l'objet d'une procédure de suivi, de sorte à permettre notamment une pleine représentation dans les délégations parlementaires concernées de l'éventail de la représentation politique nationale, notamment des partis d'opposition. Les partis politiques représentés au parlement moldave doivent en conséquence veiller à ce que le jeu politique interne n'interfère pas avec le bon fonctionnement de l'Assemblée.

30. Aussi, la commission considère-t-elle que cette question pourrait être suivie par la commission de suivi de l'Assemblée, dans le cadre du dialogue régulier qu'elle conduit avec les autorités moldaves.

---

10.1.c. la ratification des pouvoirs, ou 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. »

10. Une telle décision avait été prise par l'Assemblée en juin 2013 lors de la contestation pour des raisons formelles des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire d'Islande (voir la [Résolution 1944 \(2013\)](#) et le [Doc. 13246](#)).