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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 14621
21 septembre 2018

Renforcer le processus décisionnel de l'Assemblée parlementaire concernant les pouvoirs et le vote

Rapport[1]
Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles
Rapporteure: Mme Petra De SUTTER, Belgique, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Résumé

Le présent rapport évalue les propositions formulées dans le cadre de la commission ad hoc du Bureau sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire se rapportant à la contestation ou au réexamen des pouvoirs des délégations nationales, aux droits de représentation et de participation des délégations nationales, et, dans ce cadre, aux procédures de vote de l'Assemblée et aux droits de vote de ses membres.

Il apporte un éclairage détaillé sur les procédures existantes, en rappelant les pouvoirs et compétences qui sont dévolus à l'Assemblée par le Statut du Conseil de l'Europe, les nombreuses résolutions que l'Assemblée a adoptées au cours des trente dernières années pour renforcer l'efficacité de ses mécanismes, afin de garantir et de défendre les valeurs et les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe, s'agissant de prendre position sur le manque de respect par les Etats membres des obligations statutaires qu'ils ont souscrits en adhérant au Conseil de l'Europe.

La commission du Règlement propose de renforcer la cohérence des procédures de contestation ou de réexamen des pouvoirs des délégations nationales pour des raisons substantielles, de renforcer la légitimité et l'autorité des décisions de l'Assemblée lorsqu'elle se prononce sur une contestation ou un réexamen des pouvoirs, et de restreindre la portée des sanctions encourues par les membres des délégations dont les pouvoirs ont été contestés.

1. Renvoi en commission: Décision de l'Assemblée, Renvoi 4395 du 29 juin 2018.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Projet de recommandation 6
C. Exposé des motifs, par Mme Petra De Sutter, rapporteure 7
1. Introduction 7
2. Pouvoirs et compétences générales de l'Assemblée parlementaire 8
2.1. Rappel des dispositions statutaires 8
2.2. Rappel des dispositions réglementaires 8
3. Modifications du Règlement de l'Assemblée concernant l'examen des pouvoirs des délégations nationales – Rappel chronologique 10
4. Contributions des délégations nationales et des groupes politiques de l'Assemblée aux travaux de la commission ad hoc sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire: position de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles 13
4.1. Pouvoirs et droits de représentation et de participation des délégations nationales 13
4.2. La question des sanctions 16
4.3. Processus décisionnel (règles de vote, telles que quorum ou majorité requise) 18
5. Conclusions 19

A. Projet de résolution[2]

1. L'Assemblée parlementaire réaffirme avec force sa volonté de promouvoir résolument, en tant qu'organe statutaire du Conseil de l'Europe, les buts de l'Organisation, tels qu'ils sont énoncés dans le Préambule et aux articles 1 et 3 du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1). Elle rappelle ses nombreuses résolutions qui ont visé, au cours des dernières décennies, tant à renforcer ses mécanismes en la matière qu'à prendre position sur le manque de respect par les États membres concernés des obligations statutaires auxquelles ils ont souscrit en adhérant au Conseil de l'Europe.

2. A quelques mois de la célébration de son 70ème anniversaire, l'Assemblée entend utilement s'interroger sur la pertinence, l'efficacité et la légitimité de ses procédures au regard des buts qu'elle s'est fixés. Elle peut juger nécessaire de faire évoluer sa pratique et d'adapter ses règles si une révision de ses mécanismes et de ses procédures s'avère indispensable pour mieux garantir les principes et valeurs qui sont le «patrimoine commun des peuples» de la Grande Europe.

3. L'Assemblée considère, toutefois, qu'on ne change pas le Règlement de l'Assemblée pour tenter de résoudre un problème purement politique. Réviser les règles et les procédures ne se justifie que lorsque cela contribue à rendre l'Assemblée plus solide pour permettre une meilleure défense des valeurs fondamentales – démocratie, État de droit et droits de l'homme.

4. L'Assemblée se félicite des contributions qui ont été présentées, en grand nombre, par ses délégations parlementaires et ses groupes politiques et des débats dans le cadre de la commission ad hoc du Bureau sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire instituée en décembre 2017. Elle considère que les propositions formulées doivent faire l'objet d'une évaluation, quant à leurs implications et conséquences sur le mode de fonctionnement effectif de l'Assemblée, dans une perspective plus large et sur un plus long terme, et qu'il faut se garder d'une approche à courte vue.

5. Elle se félicite également de l'attachement profond des délégations et groupes politiques aux valeurs et principes fondamentaux du Conseil de l'Europe, à leur promotion, à leur protection et au suivi de leur respect par les États membres. Elle prend note avec grande satisfaction du soutien qui s'est incontestablement manifesté en faveur des mécanismes de supervision existants.

6. En conséquence, l'Assemblée décide de renforcer la cohérence, la légitimité et l'efficacité de ses mécanismes décisionnels en procédant à la modification de certaines dispositions de son Règlement comme suit:

6.1. s'agissant de renforcer la *cohérence de ses procédures de contestation et de réexamen des pouvoirs des délégations nationales pour des raisons substantielles*, prévues à l'article 8 et à l'article 9 du Règlement, elle décide:

6.1.1. d'*unifier ces procédures* et d'en fusionner les dispositions en un article unique libellé de la manière suivante:

«Article 8: Contestation de pouvoirs non encore ratifiés ou demande de réexamen de pouvoirs déjà ratifiés pour des raisons substantielles

8.1. Les pouvoirs d'une délégation nationale dans son ensemble peuvent être contestés pour des raisons substantielles:

8.1.a. à l'ouverture d'une session ordinaire, sur la base d'une demande présentée par au moins un sixième des membres de l'Assemblée, appartenant à cinq délégations nationales au moins, présents dans la salle des séances, recommandant que ces pouvoirs ne soient pas ratifiés;

8.1.b. au cours d'une session ordinaire, sur la base d'une proposition de résolution présentée par au moins un sixième des membres de l'Assemblée, appartenant à cinq délégations nationales au moins, diffusée au moins une semaine avant l'ouverture d'une partie de session, recommandant que ces pouvoirs soient réexaminés;

8.1.c. sur la base d'un projet de résolution de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres (commission de suivi) recommandant que ces pouvoirs ne soient pas ratifiés ou soient réexaminés.

2. Projet de résolution adopté par la commission le 20 septembre 2018.

8.2. La contestation doit être dûment motivée par ses auteurs et se fonder sur une ou plusieurs des raisons substantielles suivantes:

8.2.a. une violation grave des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe mentionnés à l'article 3 et dans le préambule du Statut; ou

8.2.b. le manque de respect persistant des obligations et engagements contractés par les États membres et le manque de coopération dans le processus de suivi de l'Assemblée.

8.3. La liste des signataires de la proposition de résolution ne pourra comprendre plus de membres d'une délégation qu'elle ne détient de sièges à l'Assemblée. Une fois déposée, elle ne peut être retirée par ses auteurs et aucune signature ne peut en être retirée ni ajoutée.

8.4. La contestation présentée à l'ouverture de la session ou la proposition de résolution déposée au cours d'une session est renvoyée sans débat à la commission appropriée pour rapport et à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles pour avis. Elle peut être renvoyée, si nécessaire, à d'autres commissions pour avis. La commission saisie au fond fait rapport dans les 48 heures si possible et l'Assemblée l'examine dans les meilleurs délais.

8.5. Un rapport de la commission de suivi mettant en question les pouvoirs d'une délégation nationale est inscrit à l'ordre du jour de la partie de session de l'Assemblée qui suit immédiatement son approbation en commission, en vue de son examen au plus tard 48 heures après l'ouverture de la partie de session. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles est saisie pour avis.»;

6.1.2. et de modifier les références relatives aux anciennes dispositions mentionnées à l'article 10.1 en conséquence;

6.2. s'agissant de renforcer *la légitimité de ses procédures de contestation et de réexamen des pouvoirs des délégations nationales pour des raisons substantielles et l'autorité de ses décisions*, elle décide de modifier les conditions de vote des décisions de l'Assemblée sur la contestation ou le réexamen des pouvoirs:

6.2.1. en modifiant l'article 41.a comme suit:

«[Les majorités requises sont:] pour l'adoption d'un projet de recommandation ou d'avis au Comité des Ministres, l'adoption de la procédure d'urgence, la modification de l'ordre du jour, la création d'une commission, la fixation de la date d'ouverture et de reprise des sessions ordinaires, la décision de destituer un titulaire d'un mandat électif, ***et l'adoption d'une décision de l'Assemblée sur la contestation ou le réexamen des pouvoirs d'une délégation nationale****, la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.»;*

6.2.2. en insérant après l'article 10.2 le nouvel article suivant:

«L'adoption du projet de résolution par l'Assemblée requiert la majorité des deux tiers des suffrages exprimés aux conditions de quorum, conformément aux articles 41.a et 42.3. En l'absence de quorum le vote est reporté à la séance suivante. L'absence de majorité qualifiée, ou l'absence de quorum à cette séance suivante, entraîne le rejet du projet de résolution; les pouvoirs de la délégation nationale concernée sont alors considérés ratifiés ou confirmés.».

7. S'agissant des motifs sur lesquels repose toute demande de contestation des pouvoirs pour des raisons substantielles, stipulés à l'article 8.2 du Règlement, l'Assemblée n'entend pas restreindre le champ de sa procédure par la définition d'un catalogue de critères restrictif, et décide qu'elle appréciera souverainement, pour chaque procédure initiée, les motifs de la contestation, en se fondant sur le corpus normatif du Conseil de l'Europe.

8. Afin de promouvoir une meilleure harmonisation de ses mécanismes avec ceux du Comité des Ministres, l'Assemblée s'engage à renforcer le dialogue avec le Comité des Ministres et, lorsqu'elle est amenée à se prononcer à l'occasion d'une contestation ou d'un réexamen des pouvoirs d'une délégation nationale pour des raisons substantielles sur la violation par un État membre de ses obligations statutaires, à

appeler, par une recommandation, le Comité des Ministres à examiner les constats de l'Assemblée et à soutenir ses recommandations, y compris, le cas échéant, de suspension d'un État membre en vertu de l'article 8 du Statut.

9. L'Assemblée décide que la privation ou la suspension de certains droits de participation ou de représentation aux activités de l'Assemblée et de ses organes, énoncée à l'article 10.1.c du Règlement, ne porte pas atteinte aux droits des membres de l'Assemblée de prendre part à l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, du/de la Commissaire aux droits de l'homme, du/de la Secrétaire Général(e) et du/de la Secrétaire Général(e) adjoint(e) du Conseil de l'Europe et du/de la Secrétaire Général(e) de l'Assemblée parlementaire.

10. L'Assemblée rappelle les termes de l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe et considère comme une obligation de chaque parlement des États membres de transmettre les pouvoirs de ses représentants à l'ouverture de sa session ordinaire.

11. L'Assemblée décide que les modifications du Règlement figurant dans la présente résolution entreront en vigueur dès l'adoption de la présente résolution.

B. Projet de recommandation[3]

1. L'Assemblée parlementaire, se référant à sa Résolution … (2018) «Renforcer le processus décisionnel de l'Assemblée parlementaire concernant les pouvoirs et le vote», entend réaffirmer avec force sa volonté de promouvoir résolument, en tant qu'organe statutaire du Conseil de l'Europe, les buts de l'Organisation, tels qu'ils sont énoncés dans le Préambule et aux articles 1 et 3 du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1).

2. Elle rappelle ses nombreuses résolutions qui ont visé, au cours des dernières décennies, tant à renforcer ses mécanismes en la matière, afin de mieux garantir les principes et valeurs qui sont le «patrimoine commun des peuples» de la Grande Europe, qu'à prendre position sur le manque de respect par les États membres concernés des obligations statutaires auxquelles ils ont souscrit en adhérant au Conseil de l'Europe.

3. L'Assemblée considère que le renforcement de ses procédures, aboutissement de longues réflexions menées de manière graduelle depuis ces trente dernières années, a clairement visé à rehausser l'Assemblée au niveau de la compétence du Comité des Ministres, qui, en vertu de l'article 8 du Statut, peut suspendre un État membre de son droit de représentation. L'Assemblée considère que ses procédures de contestation ou de réexamen des pouvoirs des délégations nationales, établies également en relation avec sa procédure de suivi des obligations et des engagements des États membres, constituent la variante parlementaire des pouvoirs que le Comité des Ministres détient en la matière.

4. L'Assemblée rappelle qu'elle détient la compétence exclusive de réglementer sa procédure interne et d'édicter son propre règlement, pouvoir qu'elle tient de l'article 28 du Statut du Conseil de l'Europe, et que le Statut n'entend pas limiter les compétences de l'Assemblée dans l'adoption de règles qu'elle juge nécessaires pour son bon fonctionnement.

5. L'Assemblée invite le Comité des Ministres à conduire une réflexion sur l'efficacité de ses propres procédures et sa capacité de réagir de manière effective aux violations des obligations statutaires contractées par les États membres et au manque de respect des valeurs et principes promus par le Conseil de l'Europe, dans l'esprit de la Résolution 2186 (2017) sur un appel pour un sommet du Conseil de l'Europe afin de réaffirmer l'unité européenne, et de défendre et promouvoir la sécurité démocratique en Europe, qui souhaite renforcer la cohérence des règles entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire régissant la participation et la représentation des États membres dans les deux organes statutaires.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 20 septembre 2018.

C. Exposé des motifs, par M^me^ Petra De Sutter, rapporteure

1. Introduction

1. Lors de sa réunion du 29 juin 2018, le Bureau de l'Assemblée a pris note du rapport de la commission ad hoc sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire et a décidé de le transmettre à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles afin qu'elle examine, dans le cadre d'un rapport à présenter à la partie de session de l'Assemblée d'octobre 2018, «les propositions visant à conserver, modifier ou à compléter le Règlement régissant la ratification ou la contestation des pouvoirs et/ou les droits de représentation ou de participation des délégations nationales» ainsi que «les propositions portant sur les droits de vote des membres ou sur les procédures de vote de l'Assemblée».

2. Rappelons que la commission ad hoc, instituée par une décision du Bureau du 15 décembre 2017, avait pour objectif de mener une réflexion associant le plus grand nombre possible d'acteurs de l'Assemblée afin d'élaborer des propositions concrètes, relativement à la mise en œuvre des paragraphes 16-18 de la Résolution 2186 (2017) sur un appel pour un sommet du Conseil de l'Europe afin de réaffirmer l'unité européenne, et de défendre et promouvoir la sécurité démocratique en Europe[4]. La commission ad hoc avait pour mandat:

> *«– de réfléchir à, et si possible d'élaborer, des propositions visant à harmoniser les règles régissant la participation et la représentation des États membres dans les deux organes statutaires, tout en respectant pleinement l'autonomie des deux organes;*
>
> *– de préparer des propositions concernant le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire en tant qu'organe statutaire du Conseil de l'Europe et en tant que forum paneuropéen de dialogue interparlementaire qui vise à avoir un impact dans tous les États membres du Conseil de l'Europe.»*

3. Si le contexte qui a amené la constitution de la commission ad hoc du Bureau est connu et a pesé incontestablement sur le périmètre de sa réflexion, la commission du Règlement a, quant à elle, clairement décidé de s'affranchir de toutes considérations politiques et d'examiner les propositions qui ont été formulées par les délégations parlementaires et les groupes politiques de l'Assemblée en les évaluant dans une perspective institutionnelle, plus large et de longue durée, afin de déterminer le mode de fonctionnement de l'Assemblée pour les années à venir. Le Règlement de l'Assemblée ne saurait être instrumentalisé: on ne change pas une procédure pour tenter de résoudre un problème politique. La réintégration de la Fédération de Russie au sein de l'Assemblée parlementaire n'est ni le sujet ni l'objet du présent rapport.

4. Pour autant, la question de la révision éventuelle des mécanismes décisionnels de l'Assemblée est légitime, parce qu'elle permet à l'Assemblée – à quelques mois de son 70^ème^ anniversaire – de s'interroger, dans le cadre d'un débat pleinement transparent, sur la pertinence de ses procédures au regard des buts qu'elle s'est fixés. Elle démontre ainsi, une fois encore, sa capacité à faire évoluer sa pratique et à adapter ses instruments, si et lorsqu'elle le juge nécessaire, afin de mieux promouvoir, en tant qu'organe statutaire du Conseil de l'Europe, les principes et valeurs qui sont le «patrimoine commun des peuples» de la Grande Europe (Préambule du Statut du Conseil de l'Europe (STE n^o^ 1)).

5. Aussi le présent rapport vise-t-il à apporter un éclairage détaillé sur les procédures existantes, dans une perspective institutionnelle où la commission du Règlement entend formellement rappeler les pouvoirs et compétences qui sont dévolus à l'Assemblée par le Statut de l'Organisation. Un rappel des décisions prises par l'Assemblée au cours des trente dernières années pour revaloriser progressivement mais assurément ses

---

4. *«16. En conséquence, l'Assemblée décide d'engager, dans le cadre des préparatifs du sommet, une procédure visant à harmoniser, conjointement avec le Comité des Ministres, les règles régissant la participation et la représentation des États membres dans les deux organes statutaires, tout en respectant pleinement l'autonomie de ces organes. Cette cohérence devrait renforcer le sens d'appartenance à une communauté et des obligations qui incombent à chaque État membre.*
17. Cette réflexion commune pourrait être menée conjointement par l'Assemblée et le Comité des Ministres au sein d'un groupe de travail ad hoc qui serait mis en place par le Comité mixte. Afin de garantir la crédibilité et le succès de ce processus, l'Assemblée dans son ensemble et chaque État membre devraient faire le maximum pour que tous les États membres de l'Organisation soient pleinement représentés dans le cadre de ce processus, à la fois du côté parlementaire et du côté intergouvernemental dans le strict respect de leurs obligations et résolutions respectives.
18. Dans l'intervalle, et dans le cadre de la préparation du sommet, l'Assemblée décide de poursuivre sa propre réflexion sur son identité, son rôle et sa mission en tant qu'organe statutaire du Conseil de l'Europe et en tant que forum paneuropéen de dialogue interparlementaire qui vise à avoir un impact dans tous les États membres du Conseil de l'Europe. Cette réflexion permettrait aussi à l'Assemblée de donner sa propre vision de l'avenir de l'Organisation.»

propres mécanismes et renforcer leur efficacité et leur autorité est indispensable, notamment parce que l'immense majorité des membres de notre Assemblée n'a, et pour cause, pas pris part à la réflexion de nos aînés ni eu à se prononcer sur les événements politiques majeurs auxquels elle se rapportait.

6. Enfin, il importe de souligner que la réflexion de la commission du Règlement se limite strictement au périmètre qui lui a été assigné par sa saisine, à savoir, l'examen des dispositions concernant la contestation ou le réexamen des pouvoirs des délégations nationales, ainsi que les droits de représentation et de participation des délégations nationales, et, dans ce cadre, les procédures de vote de l'Assemblée et les droits de vote des membres.

2. Pouvoirs et compétences générales de l'Assemblée parlementaire

2.1. Rappel des dispositions statutaires

7. Le Statut du Conseil de l'Europe stipule, à l'article 10, que «Les organes du Conseil de l'Europe sont: i. le Comité des Ministres; ii. l'Assemblée Consultative (Parlementaire)», et son chapitre V détaille les compétences de l'Assemblée, «l'organe délibérant du Conseil de l'Europe».

8. Aux termes de l'article 1er du Statut, l'Assemblée parlementaire est, au même titre que le Comité des Ministres, l'autre organe statutaire, chargé de contribuer à la réalisation du but du Conseil de l'Europe («Le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses [États] 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. **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**»).

9. En vertu de l'article 28 du Statut, l'Assemblée parlementaire adopte son Règlement intérieur, et elle est libre de le modifier. Les articles concernant la constitution, l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée (articles 23 à 35 du Statut) ne peuvent pas être modifiés sans son accord et tout amendement doit être approuvé par l'Assemblée elle-même. L'article 28 du Statut confère donc à l'Assemblée la compétence exclusive d'édicter ses propres règles. Le fait que le Statut exige l'inclusion de certains éléments de procédure dans le Règlement ne peut limiter les compétences de l'Assemblée à adopter des règles qu'elle juge nécessaires pour son bon fonctionnement.

2.2. Rappel des dispositions réglementaires

10. En vertu du principe de la hiérarchie des normes juridiques, le Règlement de l'Assemblée (article 28 du Statut du Conseil de l'Europe) ne saurait comporter de dispositions qui soient contraires au Statut du Conseil de l'Europe. Le Règlement découle du Statut de l'Organisation, et vient, par des dispositions particulières, préciser les dispositions générales qu'il contient.

2.2.1. s'agissant de la ratification des pouvoirs, de leur contestation et des droits de représentation et de participation des délégations nationales

11. Ainsi, le Statut du Conseil de l'Europe prévoit expressément la compétence de l'Assemblée pour vérifier les pouvoirs de ses membres. Les dispositions des articles 6 et suivants du Règlement relatifs à la composition des délégations nationales et à la vérification des pouvoirs se basent sur les articles 25, 26 et 28 du Statut[5]. Si le Comité des Ministres a compétence pour décider de suspendre la représentation d'un État membre ou de prononcer son exclusion (article 8 du Statut), l'Assemblée est, quant à elle, souveraine quant aux conditions de représentation des parlements nationaux en son sein.

12. C'est sur l'ensemble de cette base statutaire que l'Assemblée parlementaire a institué, depuis 1949, une procédure générale de vérification des pouvoirs de ses membres, à l'ouverture de la session annuelle (correspondant aux articles 6.3, 6.4, 7 et 8 du Règlement actuel), ainsi qu'une procédure de contestation des pouvoirs dans le courant d'une session (article 9 du Règlement), étant entendu que c'est sur cette même base statutaire que l'Assemblée a conçu des procédures spéciales de contestation des pouvoirs depuis 1964.

---

5. L'article 28.c du Statut précise que «*[l]e Règlement intérieur fixe notamment: … iv. la date et le mode de notification des noms des Représentants et de leurs Suppléants*».

13. L'ensemble du mécanisme de contestation des pouvoirs, élaboré, sur le plan réglementaire, au cours des trente dernières années (voir chapitre 3 ci-après), repose sur l'article 3 et le Préambule du Statut. Ainsi que cela a été rappelé ci-dessus (paragraphe 8), l'Assemblée, en tant qu'organe du Conseil de l'Europe, est tenue de mettre en place les moyens effectifs de promouvoir les buts du Conseil de l'Europe.

14. Que la contestation des pouvoirs d'une délégation nationale soit fondée sur des raisons formelles (article 7 du Règlement) ou des raisons substantielles (articles 8 et 9), l'article 10 du Règlement de l'Assemblée relatif aux décisions de l'Assemblée sur la contestation ou le réexamen de pouvoirs ne liste que trois alternatives possibles:

> *«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,*
>
> *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.»*

15. Dans ce dernier cas, la délégation parlementaire de l'État membre concerné siège à l'Assemblée mais est privée de certains droits de représentation et/ou de participation. Ces droits ne sont pas énumérés dans le Règlement. Il appartient à l'Assemblée de déterminer l'étendue de «la sanction» lorsqu'elle est amenée à se prononcer, par voie de résolution, sur une contestation des pouvoirs (toutefois, la commission du Règlement a, à la demande du Bureau de l'Assemblée, établi une liste de droits de participation ou de représentation dont les membres peuvent être privés dans le cadre de la contestation ou du réexamen des pouvoirs – document AS/Pro (2014) 10 def).

2.2.2. s'agissant des droits de vote des membres et des procédures de vote de l'Assemblée

16. L'Assemblée détermine librement les procédures et conditions de vote de ses décisions, notamment les majorités qui s'appliquent, en application des articles 29 et 30 du Statut et sous la réserve des stipulations qui y figurent.

17. Les conditions de vote des décisions de l'Assemblée sont fixées au chapitre IX du Règlement (article 40 sur les modes de votation, article 41 sur les majorités requises, article 42 sur le quorum, article 43 sur le droit de vote[6]). Les articles 41 à 43 demeurent inchangés depuis 1949; seule exception, récente, l'ajout de la décision de destituer le titulaire d'un mandat électif (article 54.7) qui s'effectue à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et aux conditions de quorum.

---

6. Article 41: «*Les majorités requises sont:*
41.a. pour l'adoption d'un projet de recommandation ou d'avis au Comité des Ministres, l'adoption de la procédure d'urgence, la modification de l'ordre du jour, la création d'une commission, la fixation de la date d'ouverture et de reprise des sessions ordinaires et la décision de destituer le titulaire d'un mandat électif, la majorité des deux tiers des suffrages exprimés;
41.b. pour les nominations, sous réserve des dispositions des articles 15 et 16, la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour de scrutin, et la majorité relative au second tour; en cas d'égalité des voix entre candidats au deuxième tour, des tours de scrutin supplémentaires seront organisés, jusqu'à ce qu'un candidat obtienne la majorité
relative;
41.c. pour l'adoption d'un projet de résolution ou pour toute autre décision, la majorité des suffrages exprimés; l'égalité des voix équivaut à un vote négatif.»
Article 42:
«42.1. L'Assemblée est toujours en nombre pour délibérer, pour statuer sur des motions de procédure et pour décider son ajournement.
42.2. Tout vote autre qu'un vote par appel nominal est valable quel que soit le nombre des votants si, avant l'ouverture du vote, le Président n'a pas été appelé à vérifier si le quorum est atteint. Au moins un sixième des représentants composant l'Assemblée qui sont autorisés à voter, appartenant à cinq délégations nationales au moins, doivent voter en faveur de la demande. Pour déterminer si le quorum est atteint, le Président, avant de procéder au vote au sujet duquel la vérification du quorum a été demandée, invite les représentants à indiquer leur présence dans l'hémicycle en utilisant le système de vote électronique.
42.3. Le quorum est fixé au tiers du nombre des représentants composant l'Assemblée qui sont autorisés à voter.
42.4. Un vote par appel nominal ne peut être valable, ni le résultat rendu public, que si le tiers des représentants autorisés à voter y ont participé. Le Président peut décider de vérifier si le quorum est atteint, en suivant la procédure décrite à l'article 42.2, avant de procéder à un vote par appel nominal.
42.5. En l'absence de quorum, le vote est reporté à la séance suivante ou, sur proposition du Président, à une séance ultérieure. L'Assemblée passe à l'examen du point suivant de l'ordre du jour.

18. Toutefois, il ressort de l'article 29 du Statut que *la modification des dispositions du Règlement relatives à la majorité requise pour le vote d'une décision nécessite d'être approuvée par l'Assemblée à la majorité des deux tiers* («(…) les résolutions de l'Assemblée parlementaire, (…) qui ont pour objet (…) de déterminer la majorité requise pour les résolutions ne relevant pas des alinéas i. à iv. (…) sont prises à la majorité des deux tiers des voix exprimées»).

19. En conséquence, toute modification par l'Assemblée de l'article 41 du Règlement devra être adoptée à la majorité des deux tiers des votes.

20. Par ailleurs, l'Assemblée détient une compétence élective (juges à la Cour européenne des droits de l'homme, Commissaire aux droits de l'homme, Secrétaire Général(e) et Secrétaire Général(e) adjoint(e) du Conseil de l'Europe, Secrétaire Général(e) de l'Assemblée parlementaire) qui découle du Statut du Conseil de l'Europe, d'une convention ou d'une résolution du Comité des Ministres, selon, dans le cadre d'une procédure conjointe (ou à tout le moins partagée) avec le Comité des Ministres. Ainsi qu'il l'a été rappelé (paragraphe 10), l'Assemblée ne saurait appliquer des procédures qui iraient à l'encontre des dispositions statutaires.

3. Modifications du Règlement de l'Assemblée concernant l'examen des pouvoirs des délégations nationales – Rappel chronologique

21. Depuis 1949, l'Assemblée examine au début de chaque session annuelle les pouvoirs des délégations nationales, ainsi que, en cours d'année, les pouvoirs des représentants et suppléants désignés après l'ouverture de la session, afin de vérifier si les nominations sont conformes aux dispositions du Statut. Cet exercice est devenu toutefois au fil des ans un «véritable test de démocratie».

22. Ainsi, à la suite de crises politiques majeures ou de coups d'État dans certains États membres (Chypre en 1964, Grèce en 1967, Turquie en 1981), l'Assemblée a inventé une formule ad hoc de contestation des pouvoirs, indépendamment de toute disposition spécifique existant dans son Règlement, afin de suivre la situation dans ces États membres, d'évaluer leur degré de respect des valeurs et des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe et de prendre position sur la violation de leurs obligations statutaires.

23. En effet, jusqu'en 1996, le Règlement de l'Assemblée ne prévoyait qu'une procédure générale et très simple de vérification des pouvoirs de ses membres, reposant sur le Statut du Conseil de l'Europe (articles 25, 26 et 28), se limitant à énoncer que les pouvoirs faisant l'objet d'une réclamation ou d'une contestation étaient renvoyés à la Commission du Règlement. Cette base s'est révélée suffisante pour permettre à l'Assemblée d'examiner les contestations motivées par le non-respect d'«une ou plusieurs des dispositions applicables du Statut (dont notamment les articles 3, 25, 26), y compris les principes démocratiques consacrées dans son préambule» (article 6 du Règlement, tel que modifié par la Résolution 852 (1985)).

24. Avec l'adoption de la Résolution 1081 (1996) sur la contestation des pouvoirs de délégations nationales dans le courant d'une session ordinaire, l'Assemblée se dote officiellement dans le Règlement d'une procédure permettant de contester des pouvoirs non pas uniquement à l'ouverture de la session annuelle mais en cours d'année parlementaire. De surcroît, cette procédure très élaborée et très complète (exigence d'une demande préalable répondant à des conditions de dépôt et de motivation, étapes de traitement de la demande, etc.) prévoit que l'Assemblée prenne position sur la demande d'annulation de la ratification des pouvoirs sur la base de propositions fixant les conséquences de la décision.

25. Ainsi l'article 6 du Règlement, en vigueur entre 1996 et 2000, disposait que:

> *«L'Assemblée peut reconsidérer les pouvoirs ratifiés dans le courant de la même session ordinaire lorsqu'une proposition de résolution a été déposée visant à annuler la ratification. Cette proposition doit être motivée et doit reposer:*
>
> *– sur une violation grave des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe mentionnés à l'article 3 et dans le préambule du Statut; ou*
>
> *– sur le paragraphe 9 de la Directive n° 508 (1995).»*

42.6. Si, faute de quorum, l'Assemblée n'a pu se prononcer sur une des motions de procédure prévues à l'article 37, le Président la déclare nulle et non avenue.»
Article 43: «Le droit de vote est un droit personnel. Le vote par procuration est interdit. Le suppléant admis à siéger à la place d'un représentant absent vote en son nom personnel.»

«Le projet de texte contient, le cas échéant, une justification pour annuler la ratification des pouvoirs d'une délégation et des propositions relatives aux conséquences de ce retrait, qui pourraient être les suivantes:

– privation, applicable aux membres de la délégation concernée, du droit de présenter des documents officiels au sens de l'article 23 du Règlement, d'assumer des fonctions et de voter au sein de l'Assemblée et de ses organes, avec cependant maintien du droit pour ces membres de participer et de prendre la parole lors des parties de session de l'Assemblée et des réunions de ses organes; ou

– privation, applicable aux membres de la délégation concernée, de l'exercice de tout droit de participation aux activités de l'Assemblée et de ses organes».

26. Le nouveau Règlement entré en vigueur en 2000, suite à la révision générale de 1999, instaure trois procédures distinctes [contestation de pouvoirs non encore ratifiés pour des raisons formelles (article 7), contestation de pouvoirs non encore ratifiés pour des raisons substantielles (article 8) et réexamen de pouvoirs déjà ratifiés pour des raisons substantielles (article 9)], mais une base unique de propositions quant à l'éventail des recommandations envisageables, à savoir:

– soit la ratification des pouvoirs (ou la confirmation de la ratification des pouvoirs);

– soit la non-ratification des pouvoirs (ou l'annulation de la ratification des pouvoirs);

– soit 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 (avec ratification des pouvoirs ou confirmation de la ratification des pouvoirs).

27. A la faveur de la révision du Règlement de 2014 (Résolution 2002 (2014)), les articles correspondants (articles 7.3, 8.5 et 9.4) ont été regroupés sous un nouvel article unique, l'article 10 «Décision de l'Assemblée sur la contestation ou le réexamen de pouvoirs» (voir paragraphe 14 ci-dessus).

28. Ces développements réglementaires sont étroitement liés à l'instauration d'une **procédure de suivi des obligations et des engagements contractés par les États membres**, en 1993, et à la consolidation de cette procédure depuis:

– Dans la Directive 488 (1993) sur le respect des engagements pris par les nouveaux États membres, l'Assemblée estime que le respect des «engagements précis formulés par les autorités des États candidats sur des questions liées aux principes fondamentaux de l'Organisation» «est la condition d'une participation pleine et entière des délégations parlementaires des nouveaux États membres à ses travaux».

– Dans sa Résolution 1031 (1994) sur le respect des engagements pris par des États membres au moment de leur adhésion au Conseil de l'Europe, l'Assemblée considère que «tous les États membres du Conseil de l'Europe sont tenus de respecter les obligations qu'ils ont souscrites aux termes du Statut, de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de toutes les autres conventions auxquelles ils sont parties» et elle estime que «tout manquement aux engagements librement consentis, s'il perdure, aura des conséquences (...). A cette fin, l'Assemblée pourra utiliser les dispositions pertinentes du Statut du Conseil de l'Europe et de son propre Règlement».

– la Directive 508 (1995) sur le respect des obligations et engagements contractés par les États membres du Conseil de l'Europe est ainsi libellée: «L'Assemblée pourrait sanctionner toute rupture persistante de ces engagements, et manque de coopération au processus de suivi, par la non-ratification des pouvoirs d'une délégation parlementaire nationale, au début de sa prochaine session ordinaire, conformément à l'article 6 du Règlement» (paragraphe 9) et, «si le pays continue à ne pas respecter ses engagements, l'Assemblée pourrait adresser une recommandation au Comité des Ministres, lui demandant d'engager l'action appropriée prévue par l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe» (paragraphe 10).

– La Résolution 1081 (1996) sur la contestation des pouvoirs de délégations nationales dans le courant d'une session ordinaire, susmentionnée, a institué une procédure permettant à l'Assemblée d'annuler une ratification des pouvoirs «en cas de violation grave des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe mentionnés à l'article 3 et dans le préambule du Statut» ou de «rupture persistante de ces engagements et de manque de coopération au processus de suivi»[7].

7. Doc. 7481, rapport de la commission du Règlement sur la contestation des pouvoirs de délégations nationales dans le courant d'une session ordinaire, du 9 février 1996 (rapporteurs: M. John Cummings, Royaume-Uni, SOC, et Sir Anthony Durant, Royaume-Uni, GDE).

La Résolution 1081 établit les possibilités de sanctions suivantes:

> *«– privation, applicable aux membres de la délégation concernée, du droit de présenter des documents officiels au sens de l'article 23 du Règlement, d'assumer des fonctions et de voter au sein de l'Assemblée et de ses organes, avec cependant maintien du droit pour ces membres de participer et de prendre la parole lors des parties de session de l'Assemblée et des réunions de ses organes; ou*
>
> *privation, applicable aux membres de la délégation concernée, de l'exercice de tout droit de participation aux activités de l'Assemblée et de ses organes.»*

– enfin, la Résolution 1115 (1997) sur la création d'une commission de l'Assemblée pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe institue une commission de suivi «chargée de veiller au respect des obligations contractées par les États membres aux termes du Statut du Conseil de l'Europe, de la Convention européenne des droits de l'homme et de toutes les autres conventions de l'organisation auxquelles ils sont parties, ainsi qu'au respect des engagements pris par les autorités des États membres lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe».

Il est prévu que l'Assemblée «pourra 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 sa session ordinaire suivante, ou en annulant des pouvoirs ratifiés dans le courant de la même session ordinaire, conformément à l'article 6 du Règlement. Si l'État membre continue à ne pas respecter ses engagements, l'Assemblée pourra adresser une recommandation au Comité des Ministres, lui demandant d'engager l'action prévue par les articles 8 et 9 du Statut du Conseil de l'Europe».

Les articles 7 à 9 du Règlement ont été adaptés en conséquence.

29. Il peut paraître surprenant que des voix s'élèvent, en 2018, pour remettre en cause, ou à tout le moins questionner, la compétence de l'Assemblée d'édicter ses procédures de contestation des pouvoirs des délégations nationales, question qui n'a pas semblé émouvoir ni interpeller qui que ce soit depuis des décennies, que ce soit dans les rangs de l'Assemblée ou au Comité des Ministres. L'Assemblée n'a pas souvenir que le Comité des Ministres, saisi par l'Assemblée lorsqu'elle s'est prononcée sur la composition de délégations parlementaires en lien avec la rupture par les États membres concernés de leurs obligations statutaires, ait marqué une quelconque réprobation à cet égard – par exemple par la Résolution 361 (1968) sur la situation en Grèce, la Recommandation 547 (1969) sur la situation en Grèce, ou encore par la Recommandation 1444 (2000) sur le conflit en Tchétchénie.

30. Analyser 30 années de décisions de l'Assemblée pour renforcer ses procédures, c'est convenir que cette démarche, réfléchie, continuelle et graduelle, a clairement visé à rehausser l'Assemblée au niveau de compétence du Comité des Ministres. Le Comité des Ministres dispose de l'arme absolue – l'article 8 du Statut, qui lui permet de suspendre la représentation d'un État membre ou de prononcer son exclusion – mais il n'en a jamais fait usage, y compris dans les situations de conflits armés, de coups d'État ou de crises politiques majeures qui ont émaillé l'histoire européenne des États membres au cours de ces cinquante dernières années. Les mécanismes de contestation des pouvoirs s'appuyant sur la violation des obligations statutaires contractées par les États ne sont que la variante parlementaire des pouvoirs du Comité des Ministres en la matière.

31. S'il faut harmoniser les procédures entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire, ainsi que certains l'appellent de leurs vœux – sans doute pas exempts d'arrière-pensées –, ce n'est pas à l'Assemblée de dévaluer ses propres mécanismes, dès lors qu'ils lui ont permis de réagir de manière effective aux crises, mais bel et bien au Comité des Ministres de revaloriser les siens.

32. Les propositions de l'Assemblée pour la révision générale du Statut du Conseil de l'Europe – Recommandation 1212 (1993) relative à l'adoption d'un Statut révisé du Conseil de l'Europe[8] – incluaient une règle nouvelle et politiquement importante (article 20.d), stipulant que: «Pendant la période où sa représentation à l'Assemblée est suspendue, un membre n'aura pas le droit de vote au Comité des Ministres et ne pourra pas en assumer la présidence». L'Assemblée pensait à Chypre, dont l'absence de l'Assemblée pendant 19 ans n'a pas empêché son ministre des Affaires étrangères de présider le Comité des Ministres. Le Comité des Ministres n'a pas donné suite aux propositions de l'Assemblée.

8. Doc. 6788, rapport de la commission du Règlement (rapporteur: Lord Finsberg, Royaume-Uni, GDE)

4. Contributions des délégations nationales et des groupes politiques de l'Assemblée aux travaux de la commission ad hoc sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire: position de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

33. La commission du Règlement a examiné les contributions des délégations nationales et des groupes politiques présentées dans le cadre des travaux de la commission ad hoc sur le rôle et la mission de l'Assemblée parlementaire[9] ainsi que le rapport final de la commission ad hoc[10]. Elle a considéré que les propositions formulées devaient être prises en compte non pas d'un point de vue à court terme mais être évaluées quant à leurs implications et conséquences sur le mode de fonctionnement effectif de l'Assemblée sur le long terme.

34. Rappelons, une nouvelle fois, que deux questions seulement ont fait l'objet d'un renvoi précis à la commission du Règlement: la procédure de contestation ou de réexamen des pouvoirs des délégations nationales, ainsi que les droits de représentation et de participation des délégations nationales; les procédures de vote de l'Assemblée et les droits de vote des membres de l'Assemblée.

35. Ainsi que le souligne le rapport final de la commission ad hoc, si la quasi-totalité des contributeurs voient dans l'Assemblée parlementaire une instance de promotion des valeurs européennes communes que sont la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme, approche qu'il convient de renforcer, les vues sont plus diverses et même parfois divergentes s'agissant des mécanismes permettant de garantir le respect effectif des objectifs fondamentaux et des principes fondateurs du Conseil de l'Europe par les États membres.

4.1. Pouvoirs et droits de représentation et de participation des délégations nationales

4.1.1. Positions des délégations nationales et des groupes politiques

4.1.1.1. Contestation des pouvoirs pour des raisons formelles

36. Aucune contribution n'a remis en question le principe de la contestation des pouvoirs pour des raisons formelles prévue à l'article 7 du Règlement sur la base des critères actuels de représentation équitable des groupes ou partis politiques et de représentation de sexes.

4.1.1.2. Contestation des pouvoirs pour des raisons substantielles

37. Les délégations nationales et les groupes politiques ont rappelé, dans l'ensemble, leur attachement aux instruments que l'Assemblée a développés au cours des décennies, en tant que «gardienne» des droits de l'homme, de l'État de droit et du pluralisme démocratique, pour s'assurer du suivi des obligations des États membres, y compris de leurs obligations conventionnelles. De nombreuses délégations rappellent qu'il n'est pas possible de promouvoir la défense des normes juridiques les plus élevées en matière de protection des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit, si la violation des valeurs et des principes fondamentaux que les États membres du Conseil de l'Europe se sont «statutairement» engagés à respecter n'est pas sanctionnée.

38. Une large majorité des contributions soutient donc le mécanisme existant, rappelant qu'il s'agit du seul mécanisme efficace dont dispose l'Assemblée pour contrôler le respect des principes et des valeurs du Conseil de l'Europe par les États membres, et pour agir, à tout le moins en situation d'urgence ou dans les cas exceptionnels, par exemple en cas de coup d'État et d'instauration d'une dictature militaire. Un certain nombre de contributeurs redoutent qu'une révision de ses mécanismes se traduise par un affaiblissement du rôle de l'Assemblée, notamment de sa procédure de suivi, et appellent à faire preuve de prudence dans les modifications qui pourraient être apportées au Règlement. Pour certains, les engagements d'adhésion et les obligations statutaires des États membres devraient même être encore renforcés.

39. Toutefois, les propositions suivantes ont également été formulées:

– harmoniser les règles régissant la participation et la représentation des États membres dans les deux organes statutaires, Assemblée et Comité des Ministres[11];

– supprimer du Règlement purement et simplement la possibilité de contester les pouvoirs non ratifiés et déjà ratifiés des délégations nationales pour des raisons substantielles[12];

---

9. Document de synthèse des propositions des participants établie par le Président de l'Assemblée parlementaire (AS/Bur/MR-PA (2018) 04).
10. Rapport, AS/Bur/MR-PA (2018) 08, du 28 juin 2018.
11. Délégation turque et groupe GUE

– maintenir le système actuel de vérification des pouvoirs des délégations nationales pour des raisons substantielles mais définir étroitement les critères de contestation des pouvoirs:

–
- pas de critères arbitraires mais des critères objectifs reposant sur les règles établies et les valeurs du Conseil de l'Europe[13];
- élargir ces critères (par exemple, le respect des principes de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale des États membres[14]; l'obligation que les délégations ne comprennent que des parlementaires élus lors d'élections légitimes tenues exclusivement entre les frontières du territoire national telles qu'internationalement reconnues, et l'impossibilité pour une délégation de comprendre des personnes élues illégalement dans des territoires occupés ou annexés[15];

– modifier le système actuel de contestation des pouvoirs pour des raisons substantielles en durcissant les conditions qui permettent à l'Assemblée de prendre ces décisions (accroissement du nombre minimum de membres pour initier la contestation, quorum du nombre total de membres et majorité qualifiée des suffrages exprimés – voir également chapitre 4.3 ci-après).

4.1.2. Position de la commission du Règlement

4.1.2.1. sur la procédure de contestation des pouvoirs non encore ratifiés pour des raisons formelles

40. Lors de l'échange de vues qu'elle a tenu à sa réunion du 3 septembre 2018, la commission est convenue qu'il n'y avait pas lieu de modifier la procédure de contestation des pouvoirs pour des raisons formelles, telle qu'elle figure à l'article 7 du Règlement.

4.1.2.2. sur la procédure de contestation des pouvoirs non encore ratifiés ou de réexamen des pouvoirs déjà ratifiés pour des raisons substantielles

41. S'agissant de la contestation ou du réexamen des pouvoirs des délégations nationales pour des raisons substantielles, la commission a constaté, à partir des contributions faites à la réflexion de la commission ad hoc, que, dans leur très grande majorité, délégations nationales et groupes politiques sont opposés à remettre en cause la procédure existante, dans son essence et son existence. Elle constitue le seul instrument de poids de l'Assemblée lui permettant de réagir aux atteintes graves portées aux valeurs et principes de l'Organisation et d'agir à l'égard des États membres pour les amener à respecter leurs obligations et engagements statutaires et conventionnels. S'il était mis fin à cette procédure, quelle serait la marge de décision de l'Assemblée pour agir face à un État membre qui rétablirait la peine de mort, qui emprisonnerait tous les parlementaires de l'opposition, qui supprimerait l'institution parlementaire ou démantèlerait l'institution judiciaire, qui instituerait des tribunaux d'exception, ou qui occuperait militairement un État voisin?

42. Les vues exprimées au sein de la commission sur la proposition de durcir les conditions d'initiation d'une procédure, par un accroissement du nombre minimum de membres qui en font la demande, ne sont pas unanimes.

43. Actuellement, une procédure de contestation des pouvoirs non encore ratifiés (article 8.1.a) nécessite d'être initiée par au moins 30 membres de l'Assemblée présents dans la salle des séances, appartenant à cinq délégations nationales au moins, et une procédure d'annulation des pouvoirs déjà ratifiés suppose le dépôt préalable d'une proposition de résolution signée par au moins 50 membres, appartenant à deux groupes politiques et à cinq délégations nationales au moins (article 9.2). La commission de suivi, quant à elle, peut enclencher l'une ou l'autre de ces procédures, sur la base d'un rapport (articles 8.1.b, 8.4, 9.1.b et 9.3).

12. Délégation de la Serbie, les participants du Parlement russe à la commission ad hoc, et dans une certaine mesure les délégations grecque et slovaque.
13. Délégation norvégienne.
14. Délégation ukrainienne.
15. Délégation ukrainienne, groupe PPE/DC.

44. La commission a donc examiné la possibilité de rendre plus lisibles ces deux procédures et d'unifier les conditions d'une contestation ou d'une demande de réexamen des pouvoirs, prévues à l'article 8 et à l'article 9. En s'inspirant des conditions qui s'appliquent à une demande de quorum à l'Assemblée (article 42), les articles 8 et 9 pourraient être modifiés et regroupés sous un même article libellé comme suit:

> *«a. à l'ouverture d'une session ordinaire, sur la base d'une demande présentée par au moins un sixième des membres de l'Assemblée, appartenant à cinq délégations nationales au moins, présents dans la salle des séances, recommandant que ces pouvoirs ne soient pas ratifiés;*
>
> *b. au cours d'une session ordinaire, sur la base d'une proposition de résolution présentée par au moins un sixième des membres de l'Assemblée, appartenant à cinq délégations nationales au moins, diffusée au moins une semaine avant l'ouverture d'une partie de session, recommandant que ces pouvoirs soient réexaminés.»*

45. En effet, les conditions figurant au Règlement pour la vérification du quorum en séance – et celles fixant le quorum lui-même – sont pleinement transposables: s'il faut au moins un sixième des représentants composant l'Assemblée qui sont autorisés à voter, appartenant à cinq délégations nationales au moins pour appuyer une demande de quorum, on peut considérer que cette disposition est un critère valide pour l'initiation d'une contestation des pouvoirs. De même (voir chapitre 4.3 ci-après), on peut retenir ce même critère pour le vote de la décision de l'Assemblée se prononçant sur une contestation des pouvoirs, qui nécessiterait le quorum des membres de l'Assemblée (à savoir un tiers des représentants ou suppléants autorisés à voter).

46. La commission de suivi conserve l'intégralité de ses prérogatives réglementaires actuelles, sans changement.

4.1.2.3. sur les critères fondant la contestation des pouvoirs non encore ratifiés ou le réexamen des pouvoirs déjà ratifiés pour des raisons substantielles

47. Sur les critères plus précis sur lesquels une contestation des pouvoirs devraient reposer (l'actuelle formulation – article 8.2 du Règlement – mentionne «une violation grave des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe mentionnés à l'article 3 et dans le préambule du Statut» et «le manque de respect persistant des obligations et engagements contractés par les États membres et le manque de coopération dans le processus de suivi de l'Assemblée»), il ne paraît pas souhaitable que la commission du Règlement se charge – ou soit chargée – d'élaborer un catalogue de critères: d'une part, une telle liste ne pourra en aucun cas être exhaustive, et, d'autre part, l'exercice repose sur une évaluation politique qui doit être laissée à la discrétion de l'Assemblée, lorsqu'elle examine les motifs d'une demande de contestation des pouvoirs, au cas par cas. Il va de soi qu'une telle évaluation de ce qui relève d'une «violation grave des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe» devra notamment se fonder sur le référentiel existant – le corpus normatif du Conseil de l'Europe. Cette précision pourra figurer expressément dans le projet de résolution proposé.

4.1.2.4. sur la procédure de contestation des pouvoirs de membres individuels

48. À l'occasion de l'échange de vues du 3 septembre, la question de la contestation des pouvoirs non pas d'une délégation dans son ensemble, mais d'un ou plusieurs membres individuels a été évoquée.

49. La commission a eu l'occasion ces dernières années de discuter de l'opportunité de modifier le Règlement s'agissant de donner suite à une demande de contestation des pouvoirs non encore ratifiés, pour des raisons formelles, de membres de l'Assemblée, pris individuellement, dans le contexte de l'article 7, plus particulièrement afin de sanctionner les actes ou les paroles de membres lorsque ceux-ci violent gravement et avec persistance les principes et les valeurs défendues par le Conseil d'Europe[16].

50. À l'occasion d'une contestation des pouvoirs intervenue en janvier 2013[17], la commission du Règlement avait souligné les limites du Règlement actuel, puisque, en pratique, seul le refus d'un membre de signer une déclaration solennelle l'exposerait à voir ses pouvoirs contestés à titre individuel[18]. La commission avait considéré que «le libellé actuel de l'article 7.1.c ne permet pas de contester les pouvoirs d'un membre

---

16. Cette question a été abordée dans le détail par la commission du Règlement dans son rapport sur «L'évaluation de la mise en œuvre de la réforme de l'Assemblée parlementaire», Doc. 13528 du 6 juin 2014 (rapporteure: M^me^ Liliana Palihovici, République de Moldova, PPE/DC).

17. Voir l'avis au Président de l'Assemblée parlementaire adopté par la commission du Règlement, le 22 janvier 2013 (document AS/Pro (2013) 03 def), suite à la contestation des pouvoirs de M. Gaudi Nagy et de M^me^ Zaroulia par M^me^ Nierenstein.

individuel de manière effective, en particulier s'agissant de sanctionner un membre du fait de ses actions ou de ses déclarations lorsque celles-ci sont gravement contraires et portent atteinte de manière persistante aux principes et valeurs défendus par le Conseil de l'Europe».

51. Dans un rapport de 2005, la commission du Règlement avait déjà examiné la question de la contestation des pouvoirs à titre individuel et analysé en détail les arguments plaidant en faveur ou contre l'introduction d'une procédure visant à empêcher les membres de parlements nationaux 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[19].

52. Dans la Résolution 1443 (2005), l'Assemblée avait alors considéré que «l'adoption de nouvelles dispositions réglementaires permettant de (…) contester à titre individuel les pouvoirs de parlementaires nationaux accusés d'activités ou de déclarations violant avec persistance les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe, présenterait un risque d'abus. L'Assemblée n'a nullement intérêt à devenir le théâtre de luttes politiques internes. (…)». Elle avait alors décidé d'insérer dans son Règlement une disposition précisant que les pouvoirs des membres d'une délégation nationale ne peuvent être acceptés qu'après la signature d'une déclaration solennelle de chacun d'entre eux, à titre individuel, affirmant leur adhésion aux objectifs et aux principes fondamentaux du Conseil de l'Europe (la Résolution 1503 (2006) est venue ajouter un article 6.2.b en ce sens).

53. En 2005-2006, la commission du Règlement avait donc considéré que la contestation des pouvoirs à titre individuel, pour des motifs politiques, risquait de présenter un risque d'abus à des fins de luttes politiciennes, soit internes – entre les partis politiques représentés au parlement national, voire de règlements de compte personnels – soit au niveau de l'Assemblée, en ouvrant la possibilité de prolonger sur le plan procédural des controverses politiques (entre groupes politiques, entre représentants de délégations différentes, etc.); la commission avait jugé que «l'Assemblée n'a aucun intérêt à devenir le champ clos de pareils affrontements».

54. Il ne paraît donc pas utile que la commission du Règlement examine une fois encore la possibilité de modifier le Règlement en instituant une procédure de contestation de pouvoirs de représentants ou de suppléants à titre individuel[20]. D'autant moins que le code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire et son mécanisme de sanctions sont susceptibles de s'appliquer aux membres qui enfreindraient par leur comportement, leurs actions ou déclarations, leurs obligations en la matière (paragraphe 7 du code).

4.2. La question des sanctions

4.2.1. Positions des délégations nationales et des groupes politiques

55. Nombre de contributeurs à la réflexion de la commission ad hoc du Bureau ont rappelé que l'Assemblée est un espace commun de dialogue entre les parlementaires issus des États membres du Conseil de l'Europe, un instrument de diplomatie parlementaire, qui a pour philosophie générale l'inclusion et l'engagement.

56. Si certains contributeurs considèrent que l'Assemblée ne peut rester un forum de dialogue ouvert et constructif qu'à la condition de garantir à tous les représentants des droits égaux en ce qui concerne la participation aux réunions, le droit de parole et le droit de vote, la majorité des contributions s'accorde pour

---

18. L'article 7.1 du Règlement ne prévoit que trois raisons formelles qui peuvent fonder une contestation: le non-respect d'une ou plusieurs dispositions applicables du Statut, relatives à des obligations formelles (article 7.1.a), le non-respect des principes de composition des délégations relatifs à la représentation politique équitable ainsi qu'à la représentation des sexes (article 7.1.b), et l'absence de déclaration solennelle (article 7.1.c).

19. Voir la Résolution 1443 (2005) et le rapport de la commission du Règlement et des immunités sur la contestation des pouvoirs de membres d'une délégation nationale auprès de l'Assemblée parlementaire, à titre individuel, pour des raisons substantielles (Doc. 10494). Voir également la Résolution 1370 (2004) relative à la contestation des pouvoirs de la délégation parlementaire de Serbie-Monténégro, par laquelle l'Assemblée 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, estimant qu'une telle décision pénaliserait la totalité des membres de la délégation et des partis représentés. L'Assemblée y déplorait que le Règlement ne permette pas de contester les pouvoirs de membres des délégations nationales, à titre individuel, pour des raisons de fond telles qu'une violation grave des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe par un ou plusieurs membres d'une délégation.

20. Lors de sa réunion du 15 mai 2014, à une courte majorité, la commission du Règlement avait décidé de ne pas proposer d'instaurer une telle procédure.

maintenir la possibilité pour l'Assemblée de recourir à des sanctions, sans lesquelles l'institution risque de perdre sa crédibilité et sa légitimité si cette possibilité venait à être restreinte, et pour conserver le système actuel. Par ailleurs, quelques contributions seraient favorables à un renforcement du mécanisme de sanctions.

57. Plus spécifiquement, les propositions suivantes ont été formulées:

– harmoniser les règles régissant les droits de représentation et de participation des États membres entre l'Assemblée et le Comité des Ministres de sorte qu'un État membre soit représenté au sein des deux organes statutaires ou dans aucun de deux[21];

– envisager différents niveaux de droits en fonction des progrès réalisés dans le respect des obligations[22];

– exclure le droit de vote et le droit de parole de la liste des droits de représentation et de participation dont une délégation peut se voir priver[23];

– toutes les délégations nationales doivent participer à l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, du/de la Commissaire aux droits de l'homme, du/de la Secrétaire Général(e) et du/de la Secrétaire Général(e) adjoint(e) du Conseil de l'Europe et du/de la Secrétaire Général(e) de l'Assemblée parlementaire[24];

– inversement, adopter des nouvelles mesures contraignantes pour les États membres qui manquent de manière persistante – faute de volonté politique – à leurs obligations contractuelles vis-à-vis du Conseil de l'Europe[25], ou qui décident de manière unilatérale d'interrompre leur contribution au budget de l'organisation[26].

4.2.2. Position de la commission du Règlement

58. Sur la question des sanctions susceptibles de s'appliquer au titre de l'article 10.1.c du Règlement, la commission entend souligner les points suivants:

– La procédure de contestation des pouvoirs est étroitement liée au **mécanisme de suivi des obligations et engagements des États membres** (voir le paragraphe 13 de la Résolution 1115 (1997) modifiée, ainsi que les articles 8.1.b, 8.2.b, 8.4, 9.1.b, 9.3 du Règlement); le rapport final de la commission ad hoc mentionne expressément (paragraphe 24, document AS/Bur/MR-PA (2018) 08) au nombre des éléments qui «pourraient offrir des perspectives importantes pour une future révision du système de suivi», «l'introduction de mesures plus contraignantes pour les pays qui violent de façon persistante et sérieuse les droits de l'homme, les normes démocratiques et la prééminence du droit, ainsi que leurs obligations et les engagements pris envers le Conseil de l'Europe».

– S'agissant de la **portée des «sanctions»**, il appartient à l'Assemblée, lorsqu'elle se prononce par voie de résolution sur une contestation des pouvoirs, de déterminer quels sont les droits de participation et de représentation qui font l'objet d'une suspension. Ces droits ne sont pas énumérés dans le Règlement.

59. La commission du Règlement – qui est obligatoirement saisie pour rapport ou pour avis de toute contestation des pouvoirs – peut interpréter l'article 10.1 du Règlement (voir paragraphes 14 et 15), dans le cadre de sa compétence générale d'interprétation du Règlement (article 70.2), et déterminer le périmètre des sanctions susceptibles de s'appliquer aux membres d'une délégation nationale dont les pouvoirs ont été contestés ou réexaminés. Ainsi, en septembre 2014, la commission du Règlement avait, à la demande du Bureau de l'Assemblée, établi une liste de droits de participation ou de représentation dont les membres peuvent être privés dans le cadre de la contestation ou du réexamen des pouvoirs[27].

---

21. Délégation turque et groupe GUE.
22. Délégation de Malte.
23. Groupe GUE.
24. Groupe GUE.
25. Délégation de Chypre.
26. Groupe PPE/DC.
27. Document AS/Pro (2014) 10 def «Privation ou suspension des droits de participation ou de représentation des membres de l'Assemblée dans le cadre de la contestation ou du réexamen des pouvoirs d'une délégation, en application des articles 7, 8 et 9 du Règlement de l'Assemblée». L'avis de la commission énumère les catégories de droits attachés à l'exercice du mandat à l'Assemblée parlementaire, susceptibles de faire l'objet d'une suspension, en application de l'article 10.1.c:

1. Droits de participation:

60. La commission a donc examiné la proposition d'exclure des sanctions possibles le retrait aux membres de l'Assemblée de leur droit de participer à l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, Commissaire aux droits de l'homme, Secrétaire Général(e) et Secrétaire Général(e) adjoint(e) du Conseil de l'Europe, Secrétaire Général(e) de l'Assemblée parlementaire. En effet, bien que la **compétence élective de l'Assemblée** relève, dans les faits, de textes d'une valeur juridique différente (du Statut du Conseil de l'Europe pour le/la Secrétaire Général(e), le/la Secrétaire Général(e) adjoint(e) et le/la Secrétaire Général(e) de l'Assemblée parlementaire, de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) pour l'élection des juges, et d'une résolution du Comité des Ministres pour le/la Commissaire aux droits de l'homme), le fait que les procédures de sélection des candidats et de leur élection relèvent d'une compétence conjointe (ou à tout le moins partagée) avec le Comité des Ministres, devrait amener l'Assemblée à exclure du champ des droits de participation susceptibles d'être suspendus le droit d'élire ces personnalités.

61. L'Assemblée pourrait donc décider, dans le projet de résolution présenté, que la privation ou la suspension de certains droits de participation ou de représentation aux activités de l'Assemblée ne porte pas atteinte aux droits des membres de l'Assemblée de prendre part à l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, du/de la Commissaire aux droits de l'homme, du/de la Secrétaire Général(e), du/de la Secrétaire Général(e) adjoint(e) du Conseil de l'Europe et du/de la Secrétaire Général(e) de l'Assemblée parlementaire. A cet égard, il convient de préciser clairement que seuls les membres de l'Assemblée peuvent prendre part à une élection: dès lors, les membres d'une délégation qui seraient privés de certains de leurs droits de participation et de représentation consécutivement à une décision formelle de l'Assemblée, y compris de leur droit de vote, pourront prendre part à l'élection des personnalités susmentionnées. En revanche, tout parlement dont les pouvoirs n'auraient pas été ratifiés par l'Assemblée ou qui, par choix volontaire, ne serait pas représenté à l'Assemblée par une délégation, ne peut revendiquer de prendre part à ces élections.

4.3. Processus décisionnel (règles de vote, telles que quorum ou majorité requise)

4.3.1. Positions des délégations nationales et des groupes politiques

62. Ainsi que le mentionne le rapport final de la commission ad hoc, certains contributeurs ont évoqué la nécessité de renforcer la légitimité et l'intégrité du processus décisionnel global au sein de l'Assemblée[28], notamment par l'instauration d'un quorum pour tous les votes en plénière, et d'autres ont avancé des propositions visant spécifiquement à durcir les conditions de vote d'une décision de l'Assemblée en matière de contestation des pouvoirs d'une délégation (article 10.1 du Règlement)[29].

– droit de vote (article 43)
– droit à la parole (article 35)
– droit de prendre la parole dans les débats libres (article 39)
– droit d'amendement (article 34)
– droit de déposer des propositions de résolution ou de recommandation (comme auteur principal ou comme signataire) (article 25)
– droit de présenter des déclarations écrites (article 56)
– droit d'adresser des questions au Comité des Ministres (article 61)
– droit d'être membre des commissions (article 44)
– droit d'être désigné rapporteur (article 50)
– droit de demander un débat selon la procédure d'urgence ou un débat d'actualité (articles 51, 52 et 53)
– droit d'être candidat à la présidence de l'Assemblée (article 15), à la présidence ou la vice-présidence d'une commission ou d'une sous-commission (articles 46 et 49)
– droit d'être membre d'une commission ad hoc d'observation des élections.
2. Droits de représentation:
– représentation dans les organes de l'Assemblée: Comité des Présidents, Bureau, Commission permanente (articles 14 et 17)
– représentation au Comité mixte (article 58)
– représentation en tant que membre de droit (ex officio) dans les commissions de l'Assemblée (articles 19.5 et 44.1);
– représentation institutionnelle de l'Assemblée (dans les organes du Conseil de l'Europe, sur décision du Bureau)
– représentation occasionnelle de l'Assemblée (sur décision du Bureau ou des commissions) à des événements, réunions ou conférences organisés par les organes du Conseil de l'Europe, les organisations internationales ou les assemblées interparlementaires.

28. Délégations néerlandaise, norvégienne et turque, groupe GUE.
29. Délégation serbe.

4.3.2. Position de la commission du Règlement

63. La commission du Règlement a considéré qu'elle examinerait, à ce stade de sa saisine, la question des procédures de vote uniquement en relation avec la procédure de contestation ou de réexamen des pouvoirs.

64. Revaloriser les conditions de vote d'une décision de l'Assemblée aussi fondamentale pour les délégations nationales concernées, qui s'appliqueraient tout autant aux contestations des pouvoirs pour des raisons formelles que pour des raisons substantielles, démontrant ainsi de manière incontestable que les décisions adoptées bénéficient du soutien d'une très nette majorité des membres de l'Assemblée, ne peut que contribuer à renforcer la position institutionnelle et la visibilité politique de l'Assemblée.

65. Dans la mesure où le Règlement dispose (article 41.a) que les décisions les plus importantes (adoption d'une recommandation ou d'un avis au Comité des Ministres, création d'une commission, destitution du titulaire d'un mandat électif, adoption de la procédure d'urgence, notamment) sont prises à la majorité des deux tiers des votants, il semble logique que la même majorité s'applique à la décision de l'Assemblée de se prononcer sur les pouvoirs contestés d'une délégation.

66. On rappellera que la procédure de destitution du/de la Président(e) et des Vice-Président(e)s de l'Assemblée, que l'Assemblée a instaurée dans son Règlement en 2017 (article 54.7), prévoit que la décision est prise à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et aux conditions de quorum fixées par l'article 42.3.

67. La commission du Règlement s'est donc prononcée sur les propositions suivantes:

– modifier l'article 10 («Décision de l'Assemblée sur la contestation ou le réexamen de pouvoirs») et l'article 41.a du Règlement («Majorités requises») afin que la décision de l'Assemblée se prononçant sur une contestation ou un réexamen des pouvoirs d'une délégation nationale, que ce soit pour des raisons formelles ou pour des raisons substantielles, requière le **quorum** des représentants composant l'Assemblée (à savoir un tiers des représentants ou suppléants autorisés à voter)[30] et la **majorité des deux tiers des votants**);

– déterminer, à l'article 10 du Règlement, quelles sont les **conséquences du rejet d'un projet de résolution** portant sur la contestation ou le réexamen des pouvoirs – à savoir qu'un projet de résolution qui ne recueillerait pas la majorité des deux tiers des votants et/ou ne satisferait pas aux conditions de quorum[31] n'est pas adopté, et qu'en conséquence les pouvoirs de la délégation nationale concernée sont alors considérés ratifiés ou confirmés.

5. Conclusions

68. La commission du Règlement a examiné l'opportunité de modifier les dispositions pertinentes du Règlement, dans le cadre strict de sa saisine, à savoir:

– les dispositions relatives à la contestation ou au réexamen des pouvoirs des délégations nationales, ainsi qu'aux droits de représentation et de participation des délégations nationales;

– les dispositions relatives aux procédures de vote de l'Assemblée et aux droits de vote des membres.

69. Il convient de rappeler que toutes les autres propositions formulées dans le cadre des travaux de la commission ad hoc du Bureau visant à modifier le Règlement de l'Assemblée ou à rationaliser les travaux de l'Assemblée seront étudiées dans le cadre d'un rapport séparé de la commission.

70. Ce rapport comporte un projet de résolution proposant de:

– renforcer la cohérence des procédures de contestation ou de réexamen des pouvoirs des délégations nationales pour des raisons substantielles, en fusionnant les actuels articles 8 et 9 du Règlement en un article unique, en unifiant les conditions d'initiation de telles procédures, et en les renforçant;

---

30. Article 42.3: «Le quorum est fixé au tiers du nombre des représentants composant l'Assemblée qui sont autorisés à voter.»

31. Par analogie avec l'article 42.5 du Règlement («En l'absence de quorum, le vote est reporté à la séance suivante ou, sur proposition du Président, à une séance ultérieure. L'Assemblée passe à l'examen du point suivant de l'ordre du jour»), la commission propose qu'en l'absence de quorum le vote soit reporté à la séance suivante.

– renforcer la légitimité de l'Assemblée et l'autorité des décisions de l'Assemblée lorsqu'elle se prononce sur une contestation ou un réexamen des pouvoirs d'une délégation nationale, que ce soit pour des raisons formelles ou pour des raisons substantielles, en stipulant que ces décisions requièrent le quorum des membres de l'Assemblée (à savoir un tiers des représentants ou suppléants autorisés à voter) et la majorité des deux tiers des votants;

– restreindre la portée des sanctions encourues par les membres des délégations dont les pouvoirs ont été ratifiés mais dont l'exercice de certains droits de participation ou de représentation aux activités de l'Assemblée a été suspendu.

71. A cet égard, il est rappelé que l'Assemblée devra adopter le projet de résolution présenté avec une majorité des deux tiers des votants, conformément à l'article 29 du Statut du Conseil de l'Europe qui oblige l'Assemblée à **approuver à la majorité des deux tiers toute modification des dispositions du Règlement** qui touche à la majorité requise pour le vote d'une décision.

72. Ce rapport comporte également un projet de recommandation invitant le Comité des Ministres à conduire sa propre réflexion sur l'efficacité de ses procédures, dans l'esprit de la Résolution 2186 (2017) sur un appel pour un sommet du Conseil de l'Europe afin de réaffirmer l'unité européenne, et de défendre et promouvoir la sécurité démocratique en Europe, qui appelle à renforcer la cohérence des règles entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire.