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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 15445
25 janvier 2022

Contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la Fédération de Russie

Avis de commission[1]
Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles
Rapporteure: Mme Maria JUFEREVA-SKURATOVSKI, Estonie, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

A. Conclusions de la commission

1. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles est d'avis que la proposition contenue dans le rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) de ratifier les pouvoirs de la délégation parlementaire russe (Doc. 15443) est conforme au Règlement de l'Assemblée parlementaire et au Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1).

2. En outre, la commission rappelle sa position, exposée dans son avis du 27 janvier 2021, selon laquelle, en vertu de l'obligation faite aux Etats et aux organisations internationales par le droit international de ne pas reconnaître les conséquences de l'annexion illégale d'un territoire, la ratification des pouvoirs de la délégation russe par l'Assemblée ne constituerait en aucun cas une reconnaissance, même implicite, de l'annexion de la Crimée par la Fédération de Russie.

B. Exposé des motifs par M^me^ Maria Jufereva-Skuratovski, rapporteure pour avis

1. Introduction

1. A l'ouverture de la partie de session de l'Assemblée, le 24 janvier 2022, M. Emanuelis Zingeris (Lituanie, PPE/DC), soutenu par le nombre requis de membres de l'Assemblée, a contesté les pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la Fédération de Russie pour des raisons substantielles, conformément à l'article 8 du Règlement. Les raisons pour lesquelles les pouvoirs ont été contestés concernent des violations des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe tels qu'ils sont énoncés à l'article 3 et dans le préambule de son Statut.

2. L'Assemblée parlementaire a décidé de renvoyer la contestation à la commission de suivi pour rapport et, conformément à l'article 8.3 du Règlement, à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles pour avis.

3. Le 25 janvier 2021, la commission de suivi a adopté un rapport et un projet de résolution, lequel:

– propose de ratifier les pouvoirs des membres de la délégation russe;

---

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 4628 du 24 janvier 2022. Commission saisie du rapport: Commission de suivi. Voir Doc. 15443. Avis approuvé par la commission le 25 janvier 2022.

– demande aux autorités russes de donner suite aux recommandations figurant dans les Résolution 1633 (2008), Résolution 1647 (2009), Résolution 1683 (2009), Résolution 1990 (2014), Résolution 2034 (2015), Résolution 2063 (2015), Résolution 2292 (2019), Résolution 2320 (2020), et Résolution 2363 (2021), et en particulier:

- de répondre aux préoccupations en abrogeant la loi de 2012 relative aux agents étrangers modifiée et la loi de 2015 relative aux organisations indésirables modifiée, et d'amender la loi relative à l'extrémisme afin de la rendre conforme aux normes du Conseil de l'Europe;
- de ne pas adopter de nouvelles lois imposant des restrictions supplémentaires sur la société civile, les défenseurs des droits humains et les journalistes;
- de s'abstenir de toute violation des libertés fondamentales et des droits humains, en particulier la liberté d'expression, de réunion et d'association;
- de coopérer avec toutes les commissions de l'Assemblée et de faciliter les missions de suivi et d'information de l'Assemblée;
- d'intégrer, dans le système juridique russe, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et de les mettre en œuvre;
- de mettre en œuvre sans délai toutes les décisions du Comité des Ministres concernant l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et des multiples recommandations du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT);
- de mettre pleinement en œuvre la Résolution 2375 (2021) «L'arrestation et la détention d'Alexei Navalny en janvier 2021», la Résolution ... (2022) «Empoisonnement d'Alexei Navalny» et la Résolution 2297 (2019) «Faire la lumière sur le meurtre de Boris Nemtsov»;

– attend qu'en réponse à la ratification des pouvoirs de la délégation russe, un dialogue constructif aboutisse à des résultats concrets. Elle invite sa commission de suivi à poursuivre le dialogue avec les autorités de la Fédération de Russie et à soumettre le rapport sur le respect des obligations et des engagements de la Fédération de Russie dans les meilleurs délais, et au plus tard avant la fin de l'année 2022.

4. La commission du Règlement est donc invitée à examiner la compatibilité de la décision proposée avec le Règlement, en particulier l'article 8, ainsi qu'avec le Statut du Conseil de l'Europe.

2. Sur la compatibilité de la décision proposée avec le Règlement de l'Assemblée.

2.1. Conformité de la requête en contestation des pouvoirs aux exigences de forme

5. La commission rappelle qu'une motion de contestation des pouvoirs d'une délégation doit respecter certaines conditions de forme pour être recevable. L'article 8.1 prévoit que *«les pouvoirs non encore ratifiés d'une délégation nationale dans son ensemble peuvent être contestés pour les raisons substantielles énoncées au paragraphe 2 par: au moins trente membres de l'Assemblée présents dans la salle des séances, appartenant à cinq délégations nationales au moins»*, et que *«la contestation doit être dûment motivée par ses auteurs»*.

6. La commission note que la contestation a été soutenue par plus de 5 délégations nationales. Aucune irrégularité n'a été observée. On peut donc conclure que la demande a recueilli le soutien des membres, comme l'exige le Règlement.

2.2. Analyse des raisons substantielles à la lumière de la portée de l'article 8 du Règlement

7. L'article 8.2 prévoit que:

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

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

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

8. Dans ses avis précédents, la commission du Règlement a souligné que toute contestation des pouvoirs devait être fondée sur une demande dûment motivée. La contestation des pouvoirs de la délégation russe porte, entre autres, sur: la non-application des résolutions de l'Assemblée; la répression systématique de l'opposition politique en Russie, en particulier l'arrestation et le maintien en détention de M. Navalny; la détérioration de la situation dans la Fédération de Russie en ce qui concerne l'État de droit et la démocratie, le respect des libertés fondamentales et des droits de l'homme, en particulier la liberté d'expression, de réunion et d'association (la fermeture du Centre des droits de l'homme Memorial, internationalement reconnu).

9. Les raisons invoquées pour contester les pouvoirs constituent *prima facie* des motifs légitimes susceptibles de relever de l'article 8 du Règlement.

10. La rapporteure note que le rapport de la commission de suivi comprend une description détaillée des faits qui ont conduit le rapporteur et la commission de suivi à proposer la ratification des pouvoirs de la délégation russe.

11. Toutefois, il n'appartient pas à la commission du Règlement d'entrer dans des considérations de fond, l'analyse des motifs substantiels relevant de l'examen de la commission de suivi conformément à son mandat.

12. Dans le même temps, la rapporteure estime qu'il est important de noter l'avis n° 955/2019 de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) qui a déclaré que «l'Assemblée parlementaire en tant qu'organe du Conseil de l'Europe est donc tenue de s’abstenir de reconnaître implicitement une annexion. Pour honorer cette obligation, elle peut être notamment amenée à vérifier les pouvoirs de la délégation de l'État annexant. Lors de la vérification des pouvoirs des parlementaires qui ont été élus lors d'élections dans une circonscription nationale couvrant un territoire qui peut ne pas être reconnu comme faisant partie de l'État organisateur, il convient d'examiner l'impact de l'inclusion du territoire annexé sur les résultats finals du scrutin». Etant donné que cette question a déjà été soulevée à plusieurs reprises à l'Assemblée, la rapporteure propose de discuter de la possibilité de développer, dans le cadre du Règlement, des moyens appropriés pour faire face à de telles situations.