



**Doc. 13058**

19 octobre 2012

## Le statut des présidents des groupes politiques en commissions (article 18.5 du Règlement de l'Assemblée)

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

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapporteur: M. Arcadio DÍAZ TEJERA, Espagne, Groupe socialiste

### Résumé

Les présidents des groupes politiques de l'Assemblée parlementaire bénéficient du droit de siéger, en tant que membres de droit (*ex officio*), à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles et à la commission des questions politiques et de la démocratie. Toutefois, les dispositions réglementaires pertinentes ne sont pas harmonisées s'agissant des droits de participation qui y sont attachés.

Il est proposé d'octroyer aux présidents des groupes politiques le statut de membres de droit de la commission des questions politiques et de la démocratie et de la commission de suivi et d'harmoniser les dispositions réglementaires pertinentes, afin qu'ils jouissent des mêmes droits que les autres membres de ces commissions, statut dont ils bénéficient déjà à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles.

---

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 3835 du 28 janvier 2012.



**Sommaire**

**Page**

A. Projet de résolution .....	3
B. Exposé des motifs, par M. Díaz Tejera, rapporteur .....	4
1. Introduction .....	4
2. Dispositions réglementaires en vigueur .....	4
2.1. Présidents des groupes politiques comme membres de droit .....	4
2.2. Autres membres de droit .....	4
2.3. Considérations prises en compte par l'Assemblée lors de l'adoption de ces dispositions .....	4
3. Eléments de réflexion .....	5
3.1. Statut et rôle des présidents des groupes politiques .....	5
3.2. Possibilité d'évolution du statut .....	6
3.3. Conséquences sur le mode de fonctionnement de l'Assemblée .....	6
4. Observations formulées par les commissions .....	6
5. Propositions de la commission .....	7

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

1. Les présidents des groupes politiques de l'Assemblée parlementaire bénéficient du droit de siéger, en tant que membres de droit («*ex officio*»), à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles et à la commission des questions politiques et de la démocratie. Toutefois, les dispositions réglementaires pertinentes ne sont pas harmonisées s'agissant des droits de participation qui y sont attachés.
2. L'Assemblée parlementaire décide d'octroyer aux présidents des groupes politiques, à compter de l'entrée en vigueur de la présente résolution, le statut de membres de droit de la commission des questions politiques et de la démocratie et de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) et d'harmoniser les dispositions réglementaires pertinentes, afin qu'ils jouissent des mêmes droits que les autres membres de ces commissions, statut dont ils bénéficient déjà à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles.
3. En conséquence, l'Assemblée décide de modifier son Règlement comme suit:
  - 3.1. l'article 18.5 du Règlement est remplacé par l'article suivant: «Les présidents des groupes politiques sont membres de droit de la commission des questions politiques et de la démocratie, de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) et de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles. L'article 43.6 ne leur est pas applicable.»;
  - 3.2. l'article 43.1 est modifié comme suit: «commission des questions politiques et de la démocratie (89 sièges)», «commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) (89 sièges)»;
  - 3.3. à l'article 43.3, remplacer les mots «les 84 membres de la commission de suivi» par les mots «84 des 89 membres de la commission de suivi» et supprimer les mots «les présidents des groupes politiques en sont membres de droit»;
  - 3.4. à l'article 48.3, remplacer les mots «les commissions de 84 sièges» par les mots «les commissions de 84 et 89 sièges».
4. L'Assemblée décide que les modifications du Règlement figurant dans la présente résolution entreront en vigueur à l'ouverture de la session ordinaire de 2013 (21 janvier 2013).

---

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 4 octobre 2012.

## B. Exposé des motifs, par M. Díaz Tejera, rapporteur

### 1. Introduction

1. Lors de sa réunion du 27 janvier 2012, le Bureau de l'Assemblée parlementaire a décidé, à la suite de la réception d'une lettre de Mme Liliane Maury Pasquier, présidente de la délégation parlementaire suisse, datée du 25 janvier 2012, de renvoyer la question du statut des présidents des groupes politiques au sein des commissions à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles pour rapport.

2. Le courrier précité propose que l'article 18.5 du Règlement de l'Assemblée soit modifié, de sorte que soient alignés «les droits des présidents des groupes politiques dans toutes les commissions concernées, à savoir la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles et la commission des questions politiques et de la démocratie».

### 2. Dispositions réglementaires en vigueur

3. En application du Règlement de l'Assemblée, certains membres de l'Assemblée bénéficient du droit de siéger en commission en tant que membres de droit (*ex officio*). Toutefois, s'agissant des droits de participation qui y sont attachés, les dispositions pertinentes ne sont pas harmonisées.

#### **2.1. Présidents des groupes politiques comme membres de droit**

4. Aux termes du Règlement de l'Assemblée:

- les présidents des groupes politiques sont membres de droit du Bureau et de la Commission permanente avec droit de vote (article 18.4) et membres du Comité des présidents (article 13.4);
- les présidents des groupes politiques qui n'ont pas été désignés membres de la commission des questions politiques et de la démocratie en application de l'article 43.7 sont membres de droit de cette commission, aux travaux de laquelle ils peuvent participer, y compris en qualité de rapporteur; toutefois, ils ne peuvent ni participer aux votes ni être élus au bureau de cette commission et de ses sous-commissions (article 18.5);
- les présidents des groupes politiques sont membres de droit de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles (article 43.3.b); aucune limitation n'est spécifiée dans le Règlement quant à leur participation aux travaux de celle-ci: ils ont le droit de vote, peuvent être désignés rapporteurs, et pourraient se faire élire au bureau de la commission.

#### **2.2. Autres membres de droit**

5. Il pourrait être utile à la réflexion de la commission du Règlement sur les droits dont bénéficient ou pourraient bénéficier les présidents des groupes politiques de prendre en considération le cas des autres membres de droit de certaines commissions, à savoir:

- les présidents de la commission des questions politiques et de la démocratie et de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme sont membres de droit de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) (article 43.1): ils ont donc le droit de vote à la commission de suivi; en théorie, ils pourraient être également désignés rapporteurs (ce qui n'a jamais été le cas);
- le Président sortant de l'Assemblée, s'il est toujours membre de l'Assemblée, est membre de droit de la commission des questions politiques et de la démocratie (article 19.3), étant précisé qu'il ne peut ni participer aux votes, ni être nommé rapporteur, ni être élu au bureau de cette commission et de ses sous-commissions.

#### **2.3. Considérations prises en compte par l'Assemblée lors de l'adoption de ces dispositions**

6. L'Assemblée a décidé d'octroyer le statut de membre de la commission des questions politiques aux présidents des groupes politiques (et au président sortant de l'Assemblée) par la Résolution 1284 (2002)<sup>3</sup>. Antérieurement à cette résolution, les présidents des groupes politiques pouvaient participer sans droit de

---

3. Voir également le rapport présenté par la commission du Règlement et des immunités (Doc. 9455).

vote aux réunions de cette commission. C'est une proposition du Comité des présidents qui est à l'origine de cette modification du Règlement. Il considérerait à l'époque qu'accorder le statut de membres *ex officio* au Président sortant de l'Assemblée et aux présidents des groupes permettrait à la commission des questions politiques et de la démocratie de profiter de leur expérience politique.

### 3. Éléments de réflexion

7. La commission du Règlement était interrogée sur la nécessité de procéder à un changement de Règlement sur le statut des présidents des groupes politiques en tant que membres de droit de certaines commissions. Les éléments d'information exposés ci-après ont alimenté sa réflexion.

#### 3.1. Statut et rôle des présidents des groupes politiques

8. Le Règlement ne précise pas le rôle des présidents des groupes politiques et l'article 18 se limite à énoncer les organes et commissions de l'Assemblée dans lesquels ils siègent en qualité de membres de droit. En principe, le président d'un groupe politique a vocation à présider les réunions du groupe et à le représenter. Il y a donc lieu d'apprécier les droits et responsabilités que les présidents des groupes politiques sont susceptibles d'exercer en commission, en tant que membres de droit, à la lumière de leur rôle «statutaire», dès lors qu'ils ont vocation à être les porte-parole de leur groupe respectif sur les questions en discussion et à présenter la position du groupe. Cette situation spécifique rend compte des limites posées par le Règlement, s'agissant de l'impossibilité d'être membre du bureau de la commission ou d'avoir le droit de vote.

9. Les règlements intérieurs ou statuts des groupes politiques de l'Assemblée parlementaire fournissent à cet égard des éléments pertinents quant au rôle de leur président<sup>4</sup>:

- aux termes du règlement du Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC), le groupe est dirigé par le bureau, dont le président est membre; le président a pour mission de représenter le groupe à l'extérieur (article 14), de convoquer les réunions des organes du groupe et de les présider (article 16);
- aux termes du statut du Groupe socialiste (SOC), c'est le bureau qui assure la direction du groupe; le président du groupe est membre du bureau et il convoque l'Assemblée plénière du groupe. S'agissant des commissions de l'Assemblée parlementaire, le bureau désigne un délégué de chaque commission de l'Assemblée, chargé notamment de coordonner les activités des membres du groupe socialiste au niveau de la commission concernée, de s'efforcer de créer un consensus entre les parlementaires socialistes lors des votes, de préparer des thèmes pour les résolutions et recommandations, et de faire des propositions pour la nomination de rapporteurs ou d'experts en commission (article III.C);
- le règlement de l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE) (article 6) dispose que le président représente le groupe aussi bien vis-à-vis de l'extérieur qu'au niveau des organes de l'Assemblée dans lesquels les groupes politiques ont un siège de droit. Il est membre du bureau, préside les réunions du groupe et fait des propositions pour les décisions à prendre. Il est également responsable de la communication faite au nom du groupe;
- s'agissant du Groupe démocrate européen (GDE), le règlement dispose simplement que le président du groupe est responsable de la gestion quotidienne des affaires du groupe (article 6.d), qu'il convoque les réunions du groupe et qu'il est membre du bureau dont il préside les réunions.

10. A titre comparatif, dans les autres institutions interparlementaires ainsi qu'au Parlement européen, les présidents des groupes politiques ne sont pas membres de droit des commissions ou de certaines d'entre elles. Ils peuvent être, conformément à la pratique parlementaire traditionnelle, membres de droit de l'organe décisionnel de l'institution (par exemple, la Conférence des présidents au Parlement européen). Dans certaines organisations – telles que l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Assemblée parlementaire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée – les groupes politiques n'ont pas d'existence sur le plan réglementaire.

11. Par ailleurs, le Règlement intérieur du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe précise, à l'article 12 que «le/la président(e) d'un groupe politique ne peut, dans le même temps: (...) être président(e) d'une commission; agir en tant que rapporteur ou chef d'une délégation d'observation d'élections».

---

4. A noter que le Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE) n'a pas de règlement intérieur formel.

### **3.2. Possibilité d'évolution du statut**

12. Les dispositions réglementaires existantes ne sont pas harmonisées s'agissant du statut des présidents des groupes politiques dans les commissions. Dès lors, il convient de s'interroger sur les points suivants:

- de quelles commissions les présidents des groupes politiques devraient-ils être membres de droit? Des deux commissions dont ils sont actuellement membres (commission des questions politiques et de la démocratie et commission du Règlement)? D'autres commissions (comme la commission de suivi, ainsi que le souhaite la délégation parlementaire suisse)? Y a-t-il lieu de généraliser l'appartenance de droit à l'ensemble des huit commissions de l'Assemblée?
- les présidents des groupes politiques devraient-ils bénéficier, en tant que membres de droit, de l'intégralité des droits dont jouissent les membres des commissions? Avoir un droit de vote? Etre rapporteur? Etre membre du bureau d'une commission ou d'une sous-commission?
- les présidents des groupes politiques devraient-ils être membres de droit des sous-commissions des commissions concernées?

### **3.3. Conséquences sur le mode de fonctionnement de l'Assemblée**

13. D'autres éléments de réflexion doivent être pris en compte:

- l'impact que la désignation des présidents des groupes politiques comme membres de droit de certaines commissions pourrait avoir sur l'équilibre des prérogatives des délégations nationales dans ces commissions;
- les conséquences sur le mode de fonctionnement des commissions concernées qu'impliquerait l'augmentation du nombre de leurs membres (porté à 89 membres), par exemple sur l'application de la règle du quorum (qui passerait à 30 membres pour une commission dont les 89 sièges sont pourvus);
- le déséquilibre dans la représentation de certaines délégations nationales (celles dont sont issus les présidents des groupes et qui bénéficieraient donc d'une représentation supplémentaire).

## **4. Observations formulées par les commissions**

14. Afin de finaliser ses propositions à la commission du Règlement et à l'Assemblée, le rapporteur a décidé, en toute transparence, de consulter les sept autres commissions de l'Assemblée en adressant à leurs présidents un questionnaire reprenant les interrogations formulées ci-dessus au paragraphe 12. Celles-ci ont effectivement pu prendre position sur les questions soulevées dans les délais demandés. Le rapporteur souhaite exprimer ses sincères remerciements à ses collègues pour leur grande diligence.

15. Trois commissions se sont prononcées en faveur d'une harmonisation du statut des présidents des groupes politiques dans les commissions concernées:

- la *commission des questions politiques et de la démocratie*, lors de sa réunion du 10 septembre 2012, a conclu qu'il fallait harmoniser le statut des présidents des groupes politiques et ses membres se sont exprimés en faveur de l'octroi de la qualité de membres de droit de la commission des questions politiques et de la démocratie, bénéficiant des mêmes droits que les autres membres de la commission;
- les membres de la *commission des questions sociales, de la santé et du développement durable*, lors de sa réunion du 7 septembre 2012, «se sont exprimés en faveur d'une harmonisation des droits des président(e)s de groupes politiques dans les deux commissions dont ils sont déjà membres *ex officio*, la commission des questions politiques et de la démocratie et celle du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles». La commission estime que «les président(e)s de groupes politiques devraient aussi jouir de tous les droits au sein de la commission des questions politiques et de la démocratie, y compris les droits de vote, d'être désigné rapporteur(e) ou d'être élu(e) au Bureau de la commission ou d'une de ses sous-commissions». La commission ne s'est pas montrée favorable à «une extension de la participation des président(e)s de groupes politiques à d'autres commissions»;
- la *commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias*, réunie le 2 octobre 2012, a exprimé l'avis que les présidents des groupes politiques, en sus de leurs fonctions actuelles, pouvaient être membres de droit de la commission des questions politiques et de la démocratie (avec tous les droits y afférents); elle a toutefois conclu qu'ils ne devaient pas être membres de droit d'autres commissions.

16. Quatre commissions se sont prononcées en faveur du maintien du Règlement dans sa rédaction actuelle:

- la *commission des questions juridiques et des droits de l'homme* s'est exprimée, lors de sa réunion du 6 septembre 2012, «à l'unanimité en faveur du statu quo»;
- la *commission sur l'égalité et la non-discrimination*, réunie le 13 septembre 2012, s'est également prononcée pour le maintien du statut actuel des présidents des groupes politiques en commission, en estimant que «bien qu'une harmonisation des droits des membres *ex officio* soit conseillée, il ne devrait pas y avoir de changement en ce qui concerne les commissions dans lesquelles les présidents des groupes politiques peuvent être membres *ex officio*». La commission considère qu'octroyer aux présidents de groupes le statut de membres de droit dans d'autres commissions serait contraire à l'esprit de la récente réforme de l'Assemblée qui vise à accroître la participation et l'engagement des membres, et créerait une grande disparité entre ceux-ci et les membres ordinaires qui ne peuvent être membres de plus de deux commissions;
- la *commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées*, réunie le 14 septembre 2012, a également conclu «de s'en tenir au statu quo»;
- enfin, la *commission de suivi*, réunie le 2 octobre 2012, préconise également le maintien du statu quo en ce qui concerne le statut des présidents des groupes politiques en commission. Elle rappelle que son fonctionnement répond à des règles spécifiques (quant à la limitation du nombre des membres appartenant à des délégations nationales dont l'Etat est soumis à une procédure de suivi ou engagé dans un dialogue postsuivi; ou la répartition des fonctions de rapporteurs), que la nomination des présidents des groupes politiques comme membres de droit rendrait plus difficile à appliquer.

## 5. Propositions de la commission

17. A la lumière des observations recueillies, la commission du Règlement formule les propositions suivantes:

- il y a lieu d'harmoniser le statut des présidents des groupes politiques sur la base réglementaire existante et d'octroyer aux présidents des groupes politiques le statut de membres de droit de la commission des questions politiques et de la démocratie et de la commission de suivi (en sus de la commission du Règlement);
- les présidents des groupes politiques seront, à compter de l'entrée en vigueur de la résolution à adopter, membres de droit de la commission des questions politiques et de la démocratie et de la commission de suivi et jouiront des mêmes droits que les autres membres de ces commissions (droit de vote, droit d'être membre du bureau, droit d'être membre des sous-commissions et de leur bureau, conformément à l'article 48.6 du Règlement), statut dont ils bénéficient déjà à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles.

18. En conséquence, il y a lieu de modifier le Règlement de l'Assemblée:

- en remplaçant l'article 18.5 du Règlement comme suit: «Les présidents des groupes politiques sont membres de droit de la commission des questions politiques et de la démocratie, de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) et de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles. L'article 43.6 ne leur est pas applicable.»;
- en modifiant l'article 43.1 comme suit: «commission des questions politiques et de la démocratie (89 sièges)» et «commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) (89 sièges)»;
- à l'article 43.3, en remplaçant «les 84 membres de la commission de suivi» par «84 des 89 membres de la commission de suivi» et en supprimant les mots «les présidents des groupes politiques en sont membres de droit»;
- à l'article 48.3, en remplaçant les mots «les commissions de 84 sièges» par les mots «les commissions de 84 et 89 sièges».

19. Il est également précisé que la modification du nombre de membres de la commission des questions politiques et de la démocratie et de la commission de suivi, porté à 89, emporte des conséquences sur le calcul du quorum, du tiers des membres, prévu à l'article 46.3.

20. Les modifications réglementaires contenues dans le projet de résolution présenté, une fois adoptées, entreront en vigueur à l'ouverture de la session ordinaire de 2013 (21 janvier 2013).