



**Doc. 13219**

30 mai 2013

## Durée du mandat et rééligibilité des présidents de commission

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

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapporteur: M. Andreas GROSS, Suisse, Groupe socialiste

### Résumé

Le Règlement de l'Assemblée parlementaire, depuis 1979, établit clairement le principe suivant lequel un président de commission qui a effectué le maximum de mandats prévus dans une commission donnée ne peut plus être candidat à la présidence de cette commission. Il en est de même des vice-présidents de commission depuis 2008. Ce principe repose sur la volonté de favoriser une meilleure rotation des postes à responsabilité au sein de l'Assemblée entre les cinq groupes politiques et les 47 délégations nationales.

Les bureaux des commissions de l'Assemblée sont élus lors de la première réunion des commissions de chaque session ordinaire, sur la base d'un accord intervenu entre les groupes politiques, ce pour la durée de la session et jusqu'à l'ouverture de la session annuelle suivante.

Afin d'anticiper les problèmes qui pourraient se produire en cas de vacance d'une présidence ou d'une vice-présidence de commission en cours d'année, notamment lorsqu'un président ou un vice-président perd son mandat à l'Assemblée suite à des élections législatives nationales, la Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles estime raisonnable de permettre à un ancien président ou vice-président de commission, qui possède donc l'expérience de la fonction, d'être rééligible afin d'accomplir le terme du mandat en cours.

---

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, renvoi 3959 du 26 avril 2013



**Sommaire**

**Page**

|                                                      |   |
|------------------------------------------------------|---|
| A. Projet de résolution .....                        | 3 |
| B. Exposé des motifs, par M. Gross, rapporteur ..... | 4 |
| 1. Introduction .....                                | 4 |
| 2. Dispositions réglementaires en vigueur .....      | 4 |
| 3. Eléments de réflexion .....                       | 5 |
| 4. Proposition .....                                 | 7 |

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

1. Les bureaux des commissions de l'Assemblée parlementaire sont élus lors de la première réunion des commissions de chaque session ordinaire, lors de la partie de session de janvier de l'Assemblée, sur la base d'un accord intervenu entre les groupes politiques, ce pour la durée de la session, jusqu'à l'ouverture de la session annuelle suivante.
2. L'Assemblée considère qu'il y a lieu d'anticiper les problèmes qui pourraient se produire en cas de vacance d'une présidence ou d'une vice-présidence de commission en cours d'année, notamment lorsqu'un président ou un vice-président perd son mandat à l'Assemblée suite à des élections législatives nationales. A cette fin, elle estime raisonnable de permettre à un ancien président ou vice-président de commission, qui possède donc l'expérience de la fonction, d'être rééligible afin d'accomplir le terme du mandat en cours. Elle considère, toutefois, que la modification du Règlement envisagée ne s'applique pas aux sous-commissions.
3. En conséquence, l'Assemblée décide de modifier son Règlement, en ajoutant à l'article 45.7 *in fine* la phrase suivante : « En cas de vacance de la présidence ou d'une vice-présidence d'une commission au cours d'une session, un ancien président ou vice-président de cette commission ayant effectué deux mandats complets peut être élu pour un mandat incomplet jusqu'au terme de cette session. »
4. L'Assemblée décide que les modifications du Règlement figurant dans la présente résolution entreront en vigueur dès leur adoption.

---

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 30 mai 2013.

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

### 1. Introduction

1. Lors de sa réunion du 26 avril 2013, le Bureau de l'Assemblée parlementaire a décidé, suite à une lettre adressée par M. Andreas Gross, président du groupe socialiste, au Président de l'Assemblée le 24 avril 2013, de renvoyer la question de la durée du mandat et de la non-rééligibilité des présidents de commission à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles pour rapport. Ce renvoi a été ratifié par l'Assemblée le même jour.

2. Le courrier précité propose que l'article 45.7 du Règlement de l'Assemblée soit modifié. Cette proposition intervient dans un contexte spécifique, à savoir le départ anticipé de deux présidents de commission de l'Assemblée, qui devront quitter prochainement leurs fonctions avec leur remplacement dans leur délégation, suite à des élections législatives nationales. S'agissant de pourvoir à leur remplacement en cours d'année, le groupe socialiste, dont relève la présidence de l'une de ces commissions, s'interroge sur la possibilité de promouvoir la candidature d'un ancien président de la commission.

3. La commission du Règlement est donc invitée à examiner la question du départ en cours d'année de présidents de commission ayant perdu leur mandat à l'Assemblée, notamment suite à des élections législatives nationales, et les problèmes qui pourraient naître de cette situation de vacance. Elle pourra s'interroger sur la nécessité de prévoir une modification du Règlement, afin de donner une lecture plus flexible de la règle actuelle, et décider s'il y a lieu ou non que cette nouvelle règle éventuelle s'applique à l'ensemble du bureau des commissions, donc non seulement aux présidents de commission mais également aux vice-présidents.

### 2. Dispositions réglementaires en vigueur

4. Aux termes de l'article 45 du Règlement de l'Assemblée, « le bureau de chaque commission se compose du président et de trois vice-présidents, élus en principe lors de la première réunion de la commission de chaque session ordinaire (...) » (article 45.1); « le président et les vice-présidents d'une commission restent en fonctions jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante de l'Assemblée. Ils peuvent être réélus pour un autre mandat, consécutif ou non au premier. Le président ou le vice-président d'une commission élu au cours d'une session pour un mandat incomplet peut être réélu pour deux nouveaux mandats. » (article 45.7).

#### 2.1. Origine et bref historique

5. La formulation actuelle de l'article 45.7 – qui prévoit un mandat annuel et une présidence des commissions limitée à deux années maximum – a été arrêtée par la [Résolution 1584 \(2007\)](#) « Application et amendement de diverses dispositions du Règlement de l'Assemblée »<sup>3</sup>, sur la base des réflexions de la commission du Règlement, qui visaient à promouvoir un renouvellement périodique plus rapide des présidences des commissions, afin de favoriser une rotation accrue et équilibrée de celles-ci entre les groupes politiques et entre les délégations nationales et d'assurer un meilleur équilibre entre les sexes.

6. Antérieurement, et jusqu'en 1979, la durée du mandat des présidents de commission n'était pas limitée, et la tendance prédominait de leur réélection jusqu'à ce qu'ils quittent l'Assemblée, certains au-delà de dix années. En 1979 est établi le principe d'un mandat annuel, avec un nombre de mandats limité à un maximum de quatre ([Résolution 684](#) sur l'élection des présidents de commission – un président est éligible pour trois mandats annuels, avec une extension possible à un quatrième mandat si la commission se prononce à la majorité des deux tiers). En 1983, le Règlement vient préciser que le nombre maximum de mandats d'un président de commission, successifs ou non, reste limité à quatre, mais que le président élu en cours de session pour un mandat incomplet est rééligible pour quatre autres mandats ([Résolution 811](#) sur la durée du mandat des présidents de commission). Cette disposition est confirmée en 1985 ([Résolution 852](#) sur la révision du Règlement de l'Assemblée). En 1991, le nombre de mandats annuels d'un président de commission est ramené à trois au maximum, successifs ou non, mais un président de commission élu en cours de session pour un mandat incomplet est rééligible pour trois autres mandats ([Résolution 958](#) sur la durée du mandat des présidents de commission). A compter de janvier 2008, avec l'entrée en vigueur des dispositions figurant dans la [Résolution 1584 \(2007\)](#), la durée du mandat des présidents de commission est

---

3. Voir également le rapport de la commission du Règlement et des immunités « Application et amendement de diverses dispositions du Règlement de l'Assemblée » ([Doc. 11431](#)), rapporteur : M. Erik Jurgens (Pays-Bas, SOC).

une nouvelle fois réduite : un président de commission, ou un vice-président, est élu pour une année et rééligible pour un seul autre mandat, consécutif ou non, ou pour deux autres mandats en cas de mandat initial incomplet. Il convient de noter qu'aucune disposition réglementaire n'avait été prévue, avant 2008, concernant la limitation de la durée du mandat des vice-présidents de commission.

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

7. A chaque fois que l'Assemblée a examiné la question de la durée du mandat des présidents de commission, elle s'est toujours attachée à rechercher un équilibre entre les avantages de la stabilité dans l'exercice de la fonction présidentielle et la nécessité du renouvellement de leurs titulaires. Dans son rapport de 2007 sur l'application et l'amendement de diverses dispositions du Règlement de l'Assemblée, la commission du Règlement observait que « le fait de fixer la durée des présidences de commissions suppose de trouver régulièrement un compromis entre deux principes concurrents : le maintien d'une certaine continuité de l'action et des travaux des commissions et la nécessité de garantir la rotation des présidences. (...) Il est généralement admis qu'il serait souhaitable de répartir entre davantage de membres des tâches telles que la présidence de commissions ou la rédaction de rapports ». Dans l'un de ses rapports antérieurs, en 1978, la commission du Règlement relevait déjà que « l'Assemblée ne pourra que profiter du fait qu'un plus grand nombre de ses membres, venant d'un plus grand nombre de délégations nationales, se voient confier d'importantes responsabilités, apprennent à mieux connaître l'Organisation et finalement s'intéressent davantage à ses travaux »<sup>4</sup>.

## **3. Eléments de réflexion**

8. La commission du Règlement est invitée à s'interroger sur la nécessité de procéder à un changement de Règlement sur la durée du mandat et la non-rééligibilité des présidents de commission. Les éléments d'information exposés ci-après sont de nature à alimenter sa réflexion.

### **3.1. Les conditions de nomination des bureaux des commissions**

9. Le Règlement stipule que les bureaux des commissions sont élus « sur la base d'un accord conclu entre les groupes politiques au sein du Comité des présidents » (article 45.3), et que la présidence – et chacune des trois vice-présidences – doit appartenir au groupe politique auquel elle a été attribuée aux termes de cet accord. De surcroît, il a été décidé récemment, en 2012, par décision du Bureau sur la base d'un avis de la commission du Règlement, que l'ordre de préséance des vice-présidents des commissions devait être établi conformément à l'accord relatif à la composition des bureaux des commissions conclu entre les groupes politiques, quant à l'octroi d'une position spécifique de premier, deuxième ou troisième vice-président<sup>5</sup>.

10. Les présidences de commission sont ainsi attribuées aux groupes politiques pour une durée de deux ans, tout comme les vice-présidences des commissions qui sont également réparties entre eux sur la base d'un strict équilibre politique. Toutefois, la disposition permettant à un président ou un vice-président d'une commission élu au cours d'une session pour un mandat incomplet d'être réélu pour deux nouveaux mandats peut poser problème, dans ce contexte, en ce qu'elle pourrait remettre en cause le compromis politique arrêté entre les groupes en janvier de chaque année<sup>6</sup>.

---

4. Rapport sur l'élection des présidents de commission, commission du Règlement, 1978, rapporteur : M. Heger ( [Doc. 4257](#) ).

5. Voir l'avis de la Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles au Bureau de l'Assemblée (document AS/Pro (2012) 04 def) sur l'ordre de préséance des vice-présidents de commissions, approuvé le 8 mars 2012.

6. Voir la proposition de résolution présentée par M. Wodarg et plusieurs de ses collègues en 2007 « Election et mandat des présidents de commission » ( [Doc. 11122](#) ), qui relève que le fait d'élire un président de commission en cours de session pour un mandat incomplet qui soit rééligible pour [à l'époque] trois autres mandats « ne correspond pas aux dispositions adoptées d'un commun accord par les groupes politiques de l'Assemblée », et risque de remettre en cause l'accord selon lequel les présidences de commission sont affectées aux groupes politiques pour une durée de trois ans.

11. Certes, dans la pratique, cette disposition trouve rarement à s'appliquer, et des présidents nommés en cours d'année n'ont souvent pas pu prétendre à une réélection pour un second mandat complet, précisément en raison de l'accord existant entre les groupes politiques (ce constat est encore plus marqué pour les vice-présidents). On citera les quelques exemples récents suivants :

- suite à la démission, en mars 2011, de son président, après 14 mois de mandat, la commission du Règlement a élu un nouveau président du même groupe politique (PPE/DC) en avril 2011 ; celui-ci a été réélu en janvier 2012, mais il n'a pas été réélu pour effectuer un second mandat complet, la présidence de la commission étant passé en janvier 2013 à un autre groupe politique (SOC);
- suite au départ de l'Assemblée de son président, en novembre 2010, la commission des migrations, des réfugiés et de la population a élu un nouveau président, en décembre 2010, du même groupe politique (GDE) ; celui-ci a été réélu en janvier 2011 mais il n'a effectué qu'un seul mandat complet, la présidence de la commission étant passé en janvier 2012 à un autre groupe politique (PPE/DC);
- suite à la démission de son président, la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes a élu une nouvelle présidente, en avril 2009, du même groupe politique (GUE) ; celle-ci a achevé sa présidence quelques mois à peine plus tard, en janvier 2010, avec le passage de la présidence de la commission à un autre groupe politique (PPE/DC);
- a contrario, suite au décès de son président, en août 2010, la commission de la culture, de la science et de l'éducation a élu en octobre 2010 un nouveau président issu du même groupe politique (SOC) ; celui-ci a bien été réélu en janvier 2011 puis en janvier 2012 pour deux mandats complets.

12. Il arrive parfois qu'une commission s'abstienne de procéder à l'élection d'un nouveau président en cours de session, en particulier lorsque le départ du président intervient en fin d'année, et qu'elle recoure alors à ses vice-présidents pour assurer la présidence des réunions dans l'attente de la session suivante (par exemple, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme suite au départ de l'Assemblée de son président en novembre 2011, ou encore la (défunte) commission des questions économiques et du développement suite au départ de son président en novembre 2010).

13. En toute hypothèse, depuis 2008, la rotation des présidences des commissions suit strictement un cycle de deux ans, que la vacance d'une présidence en cours d'année, le cas échéant, ne saurait en fin de compte remettre en cause.

### ***3.2. L'impossibilité réglementaire d'élire à la tête d'une commission un président ayant déjà effectué l'intégralité de son mandat***

14. Le Règlement, depuis 1979, établit clairement le principe suivant lequel un président de commission qui a effectué le maximum de mandats prévus dans une commission donnée, que ce soit en continuité ou en discontinuité, ne peut plus être candidat à la présidence de cette commission. Il en est de même des vice-présidents de commission depuis 2008.

15. Ainsi qu'il l'a été mentionné ci-dessus (paragraphe 5 et 7), ce principe repose sur la volonté de favoriser une meilleure rotation des postes à responsabilité au sein de l'Assemblée entre les cinq groupes politiques et les 47 délégations nationales, ce que permet le système actuel de réexamen des « clés de répartition » de ces postes, en janvier de chaque année.

16. A titre comparatif, on relèvera que le règlement des autres institutions interparlementaires européennes, y compris celui du Parlement européen, ne comportent pas de dispositions établissant la procédure à suivre en cas de vacance d'une présidence de commission. Tout au plus est-il parfois indiqué qu'il incombe à un vice-président d'assurer la fonction en cas d'absence du président. En revanche, certains de ces règlements établissent la règle suivant laquelle un président ou un vice-président ayant effectué l'intégralité de son mandat ne saurait être à nouveau éligible à la même fonction.

17. De même, le Règlement du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe précise, à l'article 48.3, que « le mandat du/de la président(e) et des vice-président(e)s est de deux ans et ils/elles peuvent être élu(e)s pour deux mandats consécutifs (mais pas davantage) ».

18. Toutefois, en cas de vacance d'une présidence de commission en cours d'année, il peut s'avérer délicat de procéder à l'élection d'un nouveau président qui ne sera amené à occuper le poste que quelques mois, sans avoir le temps nécessaire de se familiariser pleinement avec les exigences de la fonction, ce jusqu'en janvier de l'année suivante, en raison de l'exigence de rotation des présidences de commission entre groupes politiques. C'est la raison pour laquelle il pourrait être raisonnable de permettre l'élection d'un ancien

président de commission afin d'accomplir le terme du mandat en cours. Promouvoir la candidature d'un ancien président de commission présente l'avantage que celui-ci possède une expérience préalable de la fonction et serait immédiatement opérationnel.

### **3.3. Maintenir l'unité des dispositions réglementaires pour l'ensemble des membres des bureaux des commissions**

19. Le statut des présidents et des vice-présidents des commissions, s'agissant des modalités de leur élection et des règles qui y sont attachées, a été unifié en 2008. Sans préjuger de la décision finale de la commission quant à l'opportunité de modifier une nouvelle fois les dispositions en la matière, la commission devra se demander si celles-ci doivent s'appliquer non seulement aux présidents des commissions mais également à leurs vice-présidents.

20. En effet, dans la mesure où les vice-présidents ont pour fonction de remplacer le président de commission en cas d'indisponibilité, il n'est peut-être pas souhaitable d'étendre une éventuelle modification réglementaire touchant à la durée du mandat et à la non-rééligibilité des présidents aux vice-présidents. Toutefois, le rôle des vice-présidents de commission est important et la commission pourrait donc considérer, afin de maintenir l'unité des procédures en vigueur, de permettre à une commission de pourvoir une vice-présidence vacante en cours d'année en autorisant la candidature d'un ancien vice-président.

21. En revanche, afin de ne pas provoquer, à terme, de situations complexes ou inextricables, il est proposé de ne pas modifier les dispositions relatives à l'élection et au fonctionnement des bureaux des sous-commissions. En effet, l'élection à la présidence et à la vice-présidence des sous-commissions obéit à des règles plus souples et celles-ci ne font pas l'objet d'un accord formel entre les groupes politiques s'agissant de leur répartition en début de session.

## **4. Proposition**

22. Lors de sa réunion du 30 mai 2013, la commission a examiné les points suivants :

- faut-il ou non envisager de permettre à un ancien président de commission, qui a effectué le maximum de mandats prévus par le Règlement dans une commission donnée, de présenter sa candidature en cas de vacance de la présidence de cette commission en cours de session, afin d'accomplir le terme du mandat en cours ?
- faut-il ou non étendre cette possibilité aux vice-présidents de commission ?

23. A la lumière des observations formulées par les membres de la commission, la commission a décidé de proposer de modifier l'article 45.7 du Règlement de l'Assemblée comme suit :

*« Le président et les vice-présidents d'une commission restent en fonctions jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante de l'Assemblée. Ils peuvent être réélus pour un autre mandat, consécutif ou non au premier. Le président ou le vice-président d'une commission élu au cours d'une session pour un mandat incomplet peut être réélu pour deux nouveaux mandats. En cas de vacance de la présidence ou d'une vice-présidence d'une commission au cours d'une session, un ancien président ou vice-président de cette commission ayant effectué deux mandats complets peut être élu pour un mandat incomplet jusqu'au terme de cette session ».*

24. Le présent rapport figurera pour discussion à l'ordre du jour de la Commission permanente qui se réunira à Erevan le 31 mai 2013. Les modifications réglementaires contenues dans la résolution entreront en vigueur dès l'adoption de celle-ci.