

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

2 September 1992

Doc. 6656

REPORT

**on the incompatibility of the offices
of President of the Assembly
and of member of government**

(Rapporteur: Mr DIMMER,
Luxembourg, Christian Socialist Party)

Summary

The Statute of the Council of Europe and the Assembly's Rules of Procedure make no mention of compatibility between the office of President of the Assembly and that of member of government. In order to clarify the situation it is proposed to complete Rule 9 of the Rules of Procedure with a new paragraph 10 specifying that the mandate of President of the Assembly ceases if he is appointed member of government.

I. Draft resolution

1. Under Article 25 of the Council of Europe's Statute "each Representative [to the Assembly] must be a national of the Member whom he represents, but shall not at the same time be a member of the Committee of Ministers".

2. The Assembly considers that this provision should be supplemented in its Rules of Procedure in order to separate the offices of President of the Assembly and of member of government of a member state.

3. It therefore decides to add a new paragraph 10 at the end of Rule 9 of its Rules of Procedure, as follows:

" 10. The President shall cease to hold office as soon as he is appointed member of government¹. His place will be filled by a Vice-President, who will act until the following part-session during which the Assembly will elect the President who in turn will act until the end of the current session in accordance with the above provisions".

1. The Committee on Rules of Procedure (Doc. 6656) explained that the words "member of government" were to be interpreted in the widest sense, including the office of Secretary/Under-Secretary of State.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

2 septembre 1992

Doc. 6656

RAPPORT

**sur l'incompatibilité entre la fonction
de Président de l'Assemblée
et celle de membre de gouvernement**

(Rapporteur: M. DIMMER,
Luxembourg, Parti chrétien social)

Résumé

Le Statut du Conseil de l'Europe et le Règlement de l'Assemblée sont muets sur la compatibilité entre la fonction de Président de l'Assemblée et celle de membre d'un gouvernement. Afin de clarifier cette situation il est proposé de compléter l'article 9 du Règlement par un nouveau paragraphe 10 stipulant que le mandat de Président de l'Assemblée prend fin si ce dernier est nommé membre d'un gouvernement.

I. Projet de résolution

1. D'après l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe «tout représentant [à l'Assemblée] doit avoir la nationalité du Membre qu'il représente. Il ne peut être en même temps membre du Comité des Ministres».

2. L'Assemblée estime que cette disposition devrait être complétée dans le cadre du Règlement de l'Assemblée afin de séparer les fonctions de Président de l'Assemblée et de membre du gouvernement d'un Etat membre.

3. Elle décide donc d'ajouter un nouveau paragraphe 10 à la fin de l'article 9 du Règlement de l'Assemblée ainsi libellé:

«10. Le mandat du Président prend fin dès qu'il est nommé membre du gouvernement¹. Il est remplacé par un vice-président qui reste en fonction jusqu'à la partie de session qui suit, au cours de laquelle l'Assemblée procède à l'élection du Président qui reste en fonction jusqu'à la fin de la session en cours, conformément aux dispositions ci-dessus».

1. La commission du Règlement a précisé que les mots «membre du gouvernement» devaient être interprétés dans le sens le plus large, y compris la fonction de secrétaire/sous-secrétaire d'Etat.

II. Explanatory memorandum by Mr DIMMER

A. Introduction

1. On 27 November 1991 the President of the Assembly who had been appointed a minister resigned from his post as President. Proposals were therefore made to clarify for the future the compatibility between the office of President of the Assembly and a ministerial appointment.

B. Current situation

2. Under Article 25, paragraph a, of the Council of Europe's Statute "Each Representative [of the Assembly] must be a national of the Member whom he represents, but shall not at the same time be a member of the Committee of Ministers". According to Article 14 of the Statute "Representatives on the Committee [of Ministers] shall be the Ministers for Foreign Affairs. When a Minister for Foreign Affairs is unable to be present or in other circumstances where it may be desirable, an alternate may be nominated to act for him who shall, whenever possible, be a member of his government".

3. The Rules of Procedure of the Assembly make no mention of the incompatibilities of members.

4. In the past, members of the Assembly were in several instances made ministers in their country's governments for portfolios other than foreign affairs but stayed in the national delegation to the Parliamentary Assembly:

— Mr Guy Mollet was French Minister of State in charge of the Council of Europe from July 1950 to February 1951; in August 1950 he was a member of the French delegation to the session of the Council's Committee of Ministers and even replaced the Minister for Foreign Affairs at the last sitting; during the whole period he was a member of the Parliamentary Assembly and Chairman of the General Affairs Committee;

— Mr Anthony Nutting was a member of the United Kingdom delegation to the Parliamentary Assembly from May 1952 to December 1954; during the same period he was Under-Secretary of State for Foreign Affairs and replaced the Secretary of State for Foreign Affairs as leader of the United Kingdom ministerial delegations to the Council's Committee of Ministers in May and December 1953 and in May 1954.

II. Exposé des motifs par M. DIMMER

A. Introduction

n. Le 27 novembre 1991, le Président de l'Assemblée, ayant été nommé ministre, a démissionné de ses fonctions de Président. A la suite de cela, des propositions ont été faites en vue de clarifier pour l'avenir la question de la compatibilité entre la fonction de Président de l'Assemblée et la nomination à un poste ministériel.

B. Situation actuelle

2. L'article 25, paragraphe a du Statut du Conseil de l'Europe stipule que « Tout Représentant [de l'Assemblée] doit avoir la nationalité du Membre qu'il représente. Il ne peut être en même temps membre du Comité des Ministres ». Aux termes de l'article 14 du Statut « Les représentants au Comité [des Ministres] sont les ministres des Affaires étrangères. Lorsqu'un ministre des Affaires étrangères n'est pas en mesure de siéger, ou si d'autres circonstances le recommandent, un suppléant peut être désigné pour agir à sa place. Celui-ci sera, dans toute la mesure du possible, un membre du gouvernement de son pays ».

3. Le Règlement de l'Assemblée est muet au sujet des incompatibilités des membres.

4. Dans le passé, il y a eu plusieurs cas où des membres de l'Assemblée ont été nommés ministre, au sein du gouvernement de leur pays pour d'autres portefeuilles que celui des Affaires étrangères, tout en continuant à faire partie de la délégation nationale à l'Assemblée parlementaire:

— de juillet 1950 à février 1951, M. Guy Mollet était ministre d'Etat français chargé du Conseil de l'Europe; en août 1950, il a fait partie de la délégation française à la session du Comité des Ministres du Conseil et, à la dernière séance, il a même remplacé le ministre des Affaires étrangères; pendant toute cette période, il était membre de l'Assemblée parlementaire et Président de la commission des Affaires générales;

— M. Anthony Nutting faisait partie de la délégation britannique à l'Assemblée parlementaire de mai 1952 à décembre 1954; pendant la même période, il était sous-secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères et a remplacé le ministre des Affaires étrangères en tant que chef des délégations ministérielles britanniques au Comité des Ministres du Conseil en mai et décembre 1953 et en mai 1954.

5. Mr Jonasson, Prime Minister of Iceland from 1950 to 1953, became a member of the Parliamentary Assembly in 1952.

6. On 30 January 1956 the President of the Assembly became President of the French Government. He remained in the office of President of the Assembly until April 1956, although he did not chair meetings of the Bureau and the Standing Committee or sittings of the Assembly during that period.

7. Mr Bemporad was a member of the Italian delegation between 1969 and 1973 and in January 1980. On 5 October 1971 he addressed the Assembly in his position as Under-Secretary of State for Foreign Affairs of Italy. During the following three Assembly sittings on 6, 7 and 8 October 1971 Mr Bemporad continued to sit in the Assembly.

8. In all these instances, the compatibility of the governmental offices with the mandate in the Parliamentary Assembly was not challenged.¹ The reason was a very narrow interpretation of the words "member of the Committee of Ministers" in Article 25 of the Statute. The Assembly considered that incompatibility applied only to foreign ministers and not even to members of government responsible for certain foreign affairs sectors.

9. Such interpretation is particularly in line with the "*travaux préparatoires*" for the Council of Europe's Statute. The foreign ministers themselves were called upon, on 3 May 1949, to take a final decision on the wording of Article 25 for which two variants were submitted to them:

— variant A: "but shall not be a member of the Committee of Ministers"

— variant B: "but shall not be a member of his country's government".

They finally agreed to exclude only foreign ministers from membership of the Assembly.

10. On 11 August 1949 some British members, among them Sir Winston Churchill, suggested that members charged with the special duties that fall to a vice-president of the Assembly, requiring complete impartiality, should not at the same time be a minister in the government of

1. The President of the Assembly welcomed, for instance, Mr Bemporad (see paragraph 7 above) with the following words: "He is in the peculiar position of occupying two seats in this hall at the same time. You are in fact Mr Bemporad one of our colleagues. You occupy seat No. 30 between Mrs Bergegren and Mr Beauguitte. But you are here today as a member of the Italian Government. It is in that capacity that I have the pleasure of calling you now ...".

5. M. Jonasson, Premier ministre d'Islande de 1950 à 1953, est devenu membre de l'Assemblée parlementaire en 1952.

6. Le 30 janvier 1956, le Président de l'Assemblée est devenu le chef du Gouvernement français. Il a cependant conservé ses fonctions de Président de l'Assemblée jusqu'en avril 1956, bien que, pendant cette période, il ne présidait ni réunions du Bureau et de la Commission Permanente, ni séances de l'Assemblée.

7. M. Bemporad faisait partie de la délégation italienne de 1969 à 1973 et en janvier 1980. Le 5 octobre 1971, il a pris la parole devant l'Assemblée en sa qualité de sous-secrétaire d'Etat italien aux Affaires étrangères. Pendant les trois séances suivantes de l'Assemblée, les 6, 7 et 8 octobre 1971, M. Bemporad a continué à siéger à l'Assemblée.

8. Dans aucun de ces cas, la compatibilité entre des fonctions gouvernementales et un mandat au sein de l'Assemblée parlementaire n'a été contestée². Cela s'explique par une interprétation très étroite des mots "membre du Comité des Ministres" à l'article 25 du Statut. L'Assemblée considérait que l'incompatibilité ne s'appliquait qu'aux ministres des Affaires étrangères et même pas à des membres du gouvernement responsables de certains secteurs des Affaires étrangères.

9. Cette interprétation est tout à fait conforme aux "*travaux préparatoires*" du Statut du Conseil de l'Europe. Les ministres des Affaires étrangères eux-mêmes ont été invités le 3 mai 1949 à prendre une décision définitive au sujet du libellé de l'article 25 pour lequel deux variantes leur ont été soumises:

— variante A: «Il ne peut être membre du Comité des Ministres»;

— variante B: «Il ne peut être membre du gouvernement de son pays».

Ils ont finalement décidé que seuls les ministres des Affaires étrangères ne pouvaient être membres de l'Assemblée.

10. Le 11 août 1949 des membres britanniques, dont Sir Winston Churchill, avaient suggéré que des membres chargés des tâches particulières, incombant à un vice-président de l'Assemblée et exigeant une impartialité totale, ne devraient pas en même temps occuper un poste ministériel au

1. Ainsi, le Président de l'Assemblée a souhaité la bienvenue à M. Bemporad (voir paragraphe 7 ci-dessus) dans les termes suivants: «M. Bemporad se trouve dans une situation particulière en ce sens qu'il occupe deux sièges, à la fois, dans cet hémicycle. Vous êtes notre collègue, M. Bemporad. Vous siégez à la place n° 30 entre M^{lle} Bergegren et M. Beaugitte. Mais vous êtes ici aujourd'hui en votre qualité de membre du Gouvernement italien et c'est à ce titre que j'ai le plaisir de vous donner la parole.....».

a member state. It was also proposed at this time that candidates for a vice-presidency of the Assembly should undertake not to seek any ministerial post during their term as vice-president. The President of the Assembly, on the basis of Article 25, paragraph a, of the Statute of the Council of Europe, did not accept these points of view and the matter was closed.

11. In connection with a thorough revision of the Assembly's Rules, the Committee on Rules of Procedure considered the question of incompatibilities (see Doc. 2 (1950), collected documents and AS (2) CR 11 (collected verbatim reports 1950)) and expressed the view that an extension of the rule of incompatibility so as to include ministers other than the minister for foreign affairs would present one great drawback. It would deprive the Assembly of picked men, of men capable, just because they are ministers, of influencing their colleague the minister for foreign affairs and, indirectly, the Committee of Ministers in favour of the Assembly. This conclusion was approved by the Assembly on 17 August 1950.

C. Possible solutions

12. It has to be admitted that since the drafting of Article 25 of the Council of Europe's Statute there have been important changes.

13. The regulations on incompatibilities in force in other international parliamentary institutions, particularly in the European Parliament, have been greatly extended. By the same token, in the work of the *Ad hoc* Committee on the Revision of the Statute of the Council of Europe, provision has been made for an extension of incompatibilities applying to the members of the Assembly.

14. In the case of the President of the Assembly, additional reasons militate in favour of keeping this high office free from ministerial authority. There is a difference between a member of the Assembly and the President, whose special impartial duties when occupying the Chair include decisions on questions of great importance to the Assembly. The Assembly's external relations have increased considerably and the President plays an important part in this respect. Contacts between the President of the Assembly and the Chairmen of the Committee of Ministers and Ministers' Deputies are more frequent. The President is invited to most ministerial sessions.

15. All this speaks strongly in favour of the separation of the offices of President of the Assembly and of member of government, which could be achieved by the following means:

sein du gouvernement d'un Etat membre. De même on a proposé à cette occasion que les candidats à une vice-présidence de l'Assemblée devraient s'engager à ne pas solliciter de poste ministériel pendant la durée de leur mandat de vice-président. Le Président de l'Assemblée en se fondant sur l'article 25, paragraphe a du Statut du Conseil de l'Europe n'a pas admis ces points de vue et l'incident a été clos.

11. Dans le cadre d'une révision complète du Règlement de l'Assemblée, la commission du Règlement et des privilèges a examiné en 1950 les incompatibilités, (voir Doc. 2 (1950) du recueil de documents et recueil de comptes rendus des débats, 1950, AS (2) CR 11) et a considéré à l'époque qu'une extension de l'incompatibilité aux ministres autres que celui des Affaires étrangères aurait un grand désavantage. Elle priverait l'Assemblée d'hommes de choix et d'hommes susceptibles, précisément parce que ministres, d'influencer leurs collègues des Affaires étrangères et, indirectement, le Comité des Ministres en faveur de l'Assemblée. Cette conclusion a été approuvée par l'Assemblée le 17 août 1950.

C. Solutions possibles

12. Force est de reconnaître que depuis l'élaboration de l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe, des changements notables sont intervenus.

13. Les réglementations en matière d'incompatibilités en vigueur dans d'autres institutions parlementaires internationales, notamment au Parlement européen, ont été considérablement étendues. De même, dans le cadre des travaux de la commission *ad hoc* pour la révision du Statut du Conseil de l'Europe on prévoit une extension des incompatibilités s'appliquant aux membres de l'Assemblée.

14. S'agissant du Président de l'Assemblée, d'autres raisons encore incitent à soustraire cette haute fonction à toute influence ministérielle. Il y a une différence entre un membre de l'Assemblée et le Président auquel incombent, lorsqu'il occupe le fauteuil présidentiel, des tâches particulières qui exigent une impartialité totale et comportent des prises de décisions sur des questions d'importance considérable pour l'Assemblée. Les relations extérieures de l'Assemblée se sont beaucoup développées et le Président est appelé à jouer un rôle important dans ce domaine. Les contacts entre le Président de l'Assemblée et les Présidents du Comité des Ministres et des Délégués des Ministres sont plus fréquents. Le Président est invité à la plupart des sessions ministérielles.

15. Ces considérations militent en faveur de la séparation des fonctions de Président de l'Assemblée et de membre du gouvernement, qui pourrait être assurée par les moyens suivants:

a. *Changing of Rule 25, paragraph a, of the Council's Statute (variant A)*

16. Article 25 could be amended as follows:

"... but shall not be a member of his country's government" (instead of "a member of the Committee of Ministers").

According to Articles 29.i, 20, paragraph d, and 41, paragraph d, of the Statute, such an amendment would require a two-thirds majority in the Assembly and in the Committee of Ministers (ministerial level). This change would also mean that not only the President but also members who are appointed member of government would have to leave the Assembly.

b. *Changing the Rules of Procedure (variant B)*

17. The addition of a new paragraph 10 at the end of Rule 9 (Election of the Bureau) could be envisaged:

" 10. The President shall cease to hold office as soon as he is appointed member of government. His place will be filled by a Vice-President, who will act until the following part-session during which the Assembly will elect the President who in turn will act until the end of the current session in accordance with the above provisions."

18. The latter amendment would adapt the Rules to the practice followed by the Assembly after the resignation of the President on 27 November 1991. But it has to be admitted that an obligation for the President to cease holding office is stricter than the provisions of Article 25, paragraph a, of the Statute of the Council of Europe.

19. It should be recalled that in a similar case¹ also affecting Article 25, paragraph a, of the Statute, the Committee on Rules of Procedure finally agreed to supplement the statutory provision with an amendment to the Rules of Procedure of the Assembly.

1. See Resolution 932 (1989) on the composition of national delegations. The Assembly initially proposed (Recommendation 1027 (1986)) an amendment to the Statute of the Council of Europe. The Committee of Ministers replied (Doc. 5680) that "the Committee of Ministers does not have a sufficient majority to move the amendment of Article 25 of the Statute in accordance with the Assembly's recommendation since most delegations consider that there are other ways of implementing it, for instance by amending the Assembly's Rules of Procedure". Under these circumstances, the Assembly decided to amend paragraph 5 of Rule 6 of the Rules of Procedure (Resolution 932 (1989)).

a. *En modifiant l'article 25, paragraphe a du Statut du Conseil (variante A)*

16. L'article 25 pourrait être amendé comme suit:

«... Il ne peut être membre du gouvernement de son pays» (au lieu de «membre du Comité des Ministres»).

Conformément aux articles 29.i, 20 paragraphe d, et 41 paragraphe d du Statut, un tel amendement exigerait une majorité des deux tiers au sein de l'Assemblée et du Comité des Ministres (niveau ministériel). Cette modification aurait aussi pour conséquence que non seulement le Président mais aussi des membres, nommés membres du gouvernement, seraient obligés de quitter l'Assemblée.

b. *En modifiant le Règlement (variante B)*

17. On pourrait envisager d'ajouter un nouveau paragraphe 10 à la fin de l'article 9 (Election du Bureau):

«10. Le mandat du Président prend fin dès qu'il est nommé membre du gouvernement. Il est remplacé par un vice-président, qui reste en fonction jusqu'à la partie de session qui suit, au cours de laquelle l'Assemblée procède à l'élection du Président qui reste en fonction jusqu'à la fin de la session en cours, conformément aux dispositions ci-dessus.»

18. Ce dernier amendement aurait pour effet d'adapter le Règlement à la procédure suivie par l'Assemblée après la démission du Président, le 27 novembre 1991. L'obligation imposée au Président de cesser d'exercer ses fonctions est, bien sûr, plus stricte que les dispositions de l'article 25, paragraphe a du Statut du Conseil de l'Europe.

19. Il est à rappeler toutefois que dans un cas semblable¹ affectant également l'article 25, paragraphe a du Statut, la commission du Règlement de l'Assemblée était finalement convenue de compléter la disposition statutaire par un amendement du Règlement de l'Assemblée.

1. Voir la Résolution 932 (1989) relative à la composition des délégations nationales. L'Assemblée avait initialement proposé (Recommandation 1027 (1986)) un amendement au Statut du Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres a répondu (Doc. 5680) qu'il «n'existe cependant pas de majorité suffisante au Comité des Ministres pour soutenir l'amendement de l'article 25 du Statut suivant la recommandation de l'Assemblée, la plupart des délégations estimant qu'il existe d'autres moyens pour la mettre en œuvre, notamment par une modification du Règlement de l'Assemblée». Dans ces conditions l'Assemblée a décidé de modifier l'article 6 paragraphe 5 du Règlement (Résolution 932 (1989)).

20. At its meeting on 10 March 1992, the Committee on Rules of Procedure expressed a clear preference for variant B. This solution, by limiting incompatibility to the President of the Assembly alone, would not have the same radical consequences as variant A (paragraph 16 above). The committee also considered that the words "member of government" were to be interpreted in the widest sense so as to include among the incompatibilities with the presidency of the Assembly, in particular, the appointment to the post of Secretary or Under-Secretary of State. A corresponding explanatory footnote could be inserted on the page of the Rules of Procedure where the text of the new paragraph 10 of Rule 9 will be reproduced.

21. It is understood that while resigning from his presidential post nothing prevents a President of the Assembly who has been appointed a member of the government from remaining a member of his national delegation until he is replaced.

D. Final remark

The Committee on Rules of Procedure decided to submit this report to the Standing Committee and invites it to adopt the draft resolution.

Reporting committee: Committee on Rules of Procedure.

Budgetary implications for the Assembly: none.

Reference to committee: standing mandate of the committee to up-date the Rules of Procedure

Draft resolution unanimously adopted by the committee on 5 June 1992

Members of the Committee: Sir *Anthony Durant* (Chairman), MM. *Dimmer*, *Kozłowski* (Vice-Chairmen), Mrs *Aguiar*, Mrs *Albrink*, MM. *Alloncle*, *André*, *Andreis*, G. *Bjarnason*, *Borg*, *Capanna*, *Colombo*, *Faulds*, Sir *Geoffrey Finsberg* (Alternate: *Parry*), MM. *Franck* (Alternate: *Granstedt*), *Galanos* (Alternate: *Hadjidemetriou*), *Gül*, *Gundersen*, *Junghanns*, *Karcsay*, *Laakso*, *Lemoine*, *Leyden* (Alternate: *Ferris*), *Marten*, *Moya*, *Rokofyllos*, *Schieder* (Alternate: *Strimitzer*), *Schiesser* (Alternate: *Mrs Haller*), Mrs *Soutendijk-van Appeldoorn*, Mrs *Terborg*, Mr *Thissen*.

N.B. The names of those members who took part in the vote are printed in italics.

20. Lors de sa réunion du 10 mars 1992 la commission du Règlement s'est nettement prononcée en faveur de la variante B. Cette solution, en limitant l'incompatibilité au seul Président de l'Assemblée, n'entraînerait pas les mêmes conséquences radicales que la variante A (paragraphe 16 ci-dessus). La commission a également estimé que les mots « membre du gouvernement » devaient être interprétés dans le sens le plus large afin d'inclure, notamment dans l'incompatibilité avec la présidence de l'Assemblée, la nomination au poste de secrétaire ou sous-secrétaire d'Etat. Une note explicative correspondante pourrait être insérée en bas de la page du Règlement où sera reproduit le texte du nouveau paragraphe 10 de l'article 9.

21. Il est entendu que tout en démissionnant de sa charge présidentielle, rien n'empêche un Président de l'Assemblée devenu membre du gouvernement de rester membre de sa délégation parlementaire nationale jusqu'à un éventuel remplacement.

D. Remarque finale

La commission du Règlement a décidé de présenter ce rapport à la Commission Permanente et elle l'invite à adopter le projet de résolution.

Commission chargée du rapport: commission du Règlement.

Implications budgétaires pour l'Assemblée: néant.

Renvoi en commission: mandat permanent de la commission chargée d'actualiser le Règlement.

Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 5 juin 1992.

Membres de la commission: Sir *Anthony Durant* (Président), MM. *Dimmer*, *Kozłowski* (Vice-Présidents), M^{me} *Aguiar*, M^{me} *Albrink*, MM. *Alloncle*, *André*, *Andreis*, G. *Bjarnason*, *Borg*, *Capanna*, *Colombo*, *Faulds*, Sir *Geoffrey Finsberg* (Remplaçant: *Parry*), MM. *Franck* (Remplaçant: *Granstedt*), *Galanos* (Remplaçant: *Hadjidemetriou*), *Gül*, *Gundersen*, *Junghanns*, *Karcsay*, *Laakso*, *Lemoine*, *Leyden* (Remplaçant: *Ferris*), *Marten*, *Moya*, *Rokofyllos*, *Schieder* (Remplaçant: *Strimitzer*), *Schiesser* (Remplaçant: *M^{me} Haller*), M^{me} *Soutendijk-van Appeldoorn*, M^{me} *Terborg*, M. *Thissen*.

N.B. Les noms des membres qui ont pris part au vote sont indiqués en italique.