

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

**ASSOCIATION DES SECRETAIRES GENERAUX DES PARLEMENTS**

# **SESSION DE GENEVE**

**17 – 19 octobre 2005**

**Compte rendu  
des séances plénières**



## MEMBRES PRÉSENTS

Mr Boubeker Assoul	<i>Algeria</i>
Mr Hafnaoui Amrani	<i>Algeria</i>
Mr Valenti Marti Castanyer	<i>Andorra</i>
Mr Juan Hector Estrada	<i>Argentina</i>
Mr Ian Harris	<i>Australia</i>
Mr Md Lutfar Rahman Talukder	<i>Bangladesh</i>
Mr Robert Myttenaere	<i>Belgium</i>
Mr Luc Blondeel	<i>Belgium</i>
Mrs Keorapetse Boepetswe	<i>Botswana</i>
Mr Ognyan Avramov	<i>Bulgaria</i>
Mr Prosper Vokouma	<i>Burkina Faso</i>
Mr Samson Ename Ename	<i>Cameroon</i>
Mr Marc Bosc	<i>Canada</i>
Mr Carlos Hoffmann Contreras	<i>Chile</i>
Mr Carlos Loyola Opazo	<i>Chile</i>
Mrs Martine Masika Katsuva	<i>Congo (Dem Rep)</i>
Mr Constantin Tshisuaka Kabanda	<i>Congo (Dem Rep)</i>
Mr Brissi Lucas Guehi	<i>Cote d'Ivoire</i>
Mr Bruno Haller	<i>Council of Europe</i>
Mr Peter Kynstetr	<i>Czech Republic</i>
Mr Jan Vodrazka	<i>Czech Republic</i>
Mr John Argudo Pesantez	<i>Ecuador</i>
Mr Heike Sibul	<i>Estonia</i>
Mr Jarmo Vuorinen	<i>Finland</i>
Mrs Hélène Ponceau	<i>France</i>
Mr Xavier Roques	<i>France</i>
Mr Raymond Okinda	<i>Gabon</i>
Mrs Marie-Françoise Pucetti	<i>Gabon</i>
Mr Kenneth E.K. Tachie	<i>Ghana</i>
Mr Helgi Bernodusson	<i>Iceland</i>
Mr P.D.T. Achary	<i>India</i>
Dr Yogendra Narain	<i>India</i>
Mr Faisal Djamal	<i>Indonesia</i>
Mr Paolo Santomauro	<i>Italy</i>
Mr Fayez Al-Shawabkeh	<i>Jordan</i>
Mr Samuel Waweru Ndindiri	<i>Kenya</i>
Mr Ha Sung Jun	<i>Korea (Rep of)</i>
Mr Adnan Daher	<i>Lebanon</i>
Mr Claude Frieseisen	<i>Luxembourg</i>
Mr Mamadou Santara	<i>Mali</i>
Mr Namsraijav Luvsanjav	<i>Mongolia</i>
Mr Abdeljalil Zerhouni	<i>Morocco</i>
Mr Henk Bakker	<i>Netherlands</i>
Mr Moussa Moutari	<i>Niger</i>

Mr Nasiru I. Arab	<i>Nigeria</i>
Mr Umar Sani	<i>Nigeria</i>
Mr Hans Brattestå	<i>Norway</i>
Mr Muhammad Rafiq	<i>Pakistan</i>
Mr José Carlos Smith	<i>Panama</i>
Mrs Halima Ahmed	<i>Parliament of the ECOWAS</i>
Mr Oscar Yabes	<i>Philippines</i>
Mrs Adeline Sa Carvalho	<i>Portugal</i>
Mrs Cecilia Paduroiu	<i>Romania</i>
Mr Peter Tckachenko	<i>Russian Federation</i>
Mr Francisco Silva	<i>Sao Tome &amp; Principe</i>
Mrs Marie-Josée Boucher-Camara	<i>Senegal</i>
Mr Djordjije Radulovic	<i>Serbia &amp; Montenegro</i>
Mr Lovro Loncar	<i>Slovenia</i>
Mrs Priyaneer Wijesekera	<i>Sri Lanka</i>
Mr Ibrahim Mohamed Ibrahim	<i>Sudan</i>
Mr Anders Forsberg	<i>Sweden</i>
Mr Ulf Christoffersson	<i>Sweden</i>
Mr John Clerc	<i>Switzerland</i>
Mr Pitoon Pumhiran	<i>Thailand</i>
Mr Sompol Vanigbandhu	<i>Thailand</i>
Mr Aleksandar Novakoski	<i>The FYR of Madedonia</i>
Mr Manandoh Kokou Kama	<i>Togo</i>
Mr Valentyn Zaichuk	<i>Ukraine</i>
Mr Jugo Rodriguez Filippini	<i>Uruguay</i>
Mr José Pedro Montero	<i>Uruguay</i>
Mr Eike Burchard	<i>W.E.U.</i>
Mr Abdullah Ahmed Sofan	<i>Yemen (Republic of)</i>
Mrs Doris Katai Mwinga	<i>Zambia</i>

## REMP LAÇANTS

Ms Claressa Surtees (for Mr B. Wright)	<i>Australia</i>
Ms Judy Middlebrook (for Ms H. Penfold)	<i>Australia</i>
Dr Joseph Wirnsperger (for Dr G. Posch)	<i>Austria</i>
Mme Mariam Pitroipa (for Mr P. Vokouma)	<i>Burkina Faso</i>
Ms Jacqueline Peillard (for Mr. C. Loyola Opazo)	<i>Chile</i>
Mme Martine Boitard (for Mr Y. Michel)	<i>France</i>
Mr Olivier Delamarre-Deboutteville (for Mr A. Delcamp)	<i>France</i>
Mr Ulrich Schöler (for Dr Zeh)	<i>Germany</i>
Mr George Papakostas (for Mr G. Karabatzos)	<i>Greece</i>
Ms Katalin Adam Somfai (for Mr I. Soltesz)	<i>Hungary</i>
Ms Cait Hayes (for Mr. K. Coughlan)	<i>Ireland</i>
Mr Roberto Sorbello (for Mr U. Zampetti)	<i>Italy</i>

Miss Anne Medecin (for Mrs V. Viora-Puyo)  
 Mr Krishna Prasad Pandey  
 Mr David Williams (for Mr D McGee)  
 Mr Amjed Pervez (for Mr M. Raja Amin)  
 Ms Anna Szklennik (for Mr A. Witalec)  
 Mr Wieslaw Staskiewicz (for Mr J. Mikosa)  
 Mr George Petricu (for Mr C. Dan Vasiliu)  
 Mr Yuriy Bezverkhov (for Mr. A. Lotorev)  
 Mr Tango Lamani (for Mr Z. A. Dingani)  
 Mr Brendan Keith (for Mr P. Hayter)  
 Mr Malcolm Jack (for Mr D. Millar)  
 Mrs Carina Galvalisi (for Mr S. G. Barboni)  
 Mr Oscar Piquinela (for Mr M. Dalgarrondo)

Monaco  
 Nepal  
 New Zealand  
 Pakistan  
 Poland  
 Poland  
 Romania  
 Russian Federation  
 South Africa  
 United Kingdom  
 United Kingdom  
 Uruguay  
 Uruguay

## OBSERVATEURS

Dr Azzizullah Lodin  
 Mr Hamed Akram  
 Mr José Antonio  
 Mr Pedro Alberto Yaba  
 Mr Mario Heinrich  
 Mr Kenneth Madete  
 Mrs Stavroula Vasilouni  
 Mr G. C. Malhotra  
 Mr Y. M. Kandpal  
 Ms Luisa Accarino  
 Mr Pil Keun Jin  
 Mr Humberto Pelaez Gutierrez  
 Mrs Rahila Ahmadu  
 Mr Ciprian Matei  
 Ms Adriana Badea  
 Mrs Cristina Dumitrescu  
 Mr Dhammika Kitulgoda  
 Mrs Anita Ognjanovsk  
 Mrs Samonrutai Aksornmat  
 Miss Neeranan Sungto  
 Mr Mariam Nassali  
 Mr Le Quang Vu

Afghanistan  
 Afghanistan  
 Angola  
 Angola  
 Council of Europe  
 East African Legislative Assembly  
 Greece  
 India  
 India  
 Italy  
 Korea (Republic of)  
 Latin American Parliament  
 Nigeria  
 Romania  
 Romania  
 Romania  
 Sri Lanka  
 The FYR of Macedonia  
 Thailand  
 Thailand  
 Uganda  
 Vietnam

## EXCUSES

Mr Bernard Wright	<i>Australia</i>
Ms Hilary Penfold	<i>Australia</i>
Dr Georg Posch	<i>Austria</i>
Mrs Emma De Prins	<i>Belgium</i>
Mr Otero Dajud Emilio	<i>Columbia</i>
Mr Mateo Sorinas	<i>Council of Europe</i>
Mr Farag El Dorry	<i>Egypt</i>
Mr Yves Michel	<i>France</i>
Mr Alain Delcamp	<i>France</i>
Mr Dirk Bröer	<i>Germany</i>
Dr Zeh	<i>Germany</i>
Mr George Karabatzos	<i>Greece</i>
Mr Istvan Soltesz	<i>Hungary</i>
Mr Kieran Coughlan	<i>Ireland</i>
Mr Arie Hahn	<i>Israel</i>
Mr Ugo Zampetti	<i>Italy</i>
Mr Makoto Onitsuka	<i>Japan</i>
Mr Jorge Valdes Aguilera	<i>Mexico</i>
Mrs Valerie Viora-Puyo	<i>Monaco</i>
Mr Surya Kiran Gurung	<i>Nepal</i>
Mr Leendert Klaassen	<i>Netherlands</i>
Mr Bas Nieuwenhuizen	<i>Netherlands</i>
Mr David McGee	<i>New Zealand</i>
Mr Muhammad Raja Amin	<i>Pakistan</i>
Mr Adam Witalec	<i>Poland</i>
Mr Jozef Mikosa	<i>Poland</i>
Mr Constantin Dan Vasiliu	<i>Romania</i>
Mr Alexander Lotorev	<i>Russian Federation</i>
Mr Zingile A. Dingani	<i>South Africa</i>
Mrs Suvimol Phumisingharaj	<i>Thailand</i>
Mr Paul Hayter	<i>United Kingdom</i>
Mr Douglas Millar	<i>United Kingdom</i>
Mr Marti Dalgarrondo	<i>Uruguay</i>
Mr Santiago Gonzalez Barboni	<i>Uruguay</i>
Mr Colin Cameron	<i>Western European Union</i>

# SOMMAIRE

## **PREMIÈRE SÉANCE – Lundi 17 octobre 2005 (10h00)**

1. Adoption de l'ordre du jour..... 10
2. Questions administratives : nouveaux membres ..... 11
3. Débat général : la coopération interparlementaire à l'échelon des espaces géopolitiques : l'expérience de l'Afrique et du monde ..... 12
4. Communication de Mme Doris Katai Katebe Mwinga (Zambie) : « Procédures et changements récents à l'Assemblée nationale de Zambie » ..... 31

## **DEUXIÈME SÉANCE – Lundi 17 octobre 2005 (15h00)**

1. Communication de M. Bruno Haller (Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe) : « Renforcement de la démocratie en Europe »..... 41
2. Communication de M. Shri P.D.T. Achary, Secrétaire général du Lok Sabha (Inde) : « Le forum parlementaire sur la conservation de l'eau et sa gestion »..... 55

## **TROISIÈME SÉANCE – Mardi 18 octobre 2005 (10h00)**

1. Questions administratives : nouveaux membres ..... 61
2. Débat général : privilèges et immunités parlementaires ..... 61

## **QUATRIÈME SÉANCE – Mardi 18 octobre 2005 (15h00)**

1. Questions administratives : nouveaux membres ..... 99
2. Election au poste de Président de l'ASGP ..... 99
3. Communication de M. Yogendra Narain, Secrétaire général du Rajya Sabha (Inde) : « Les relations entre le Parlement et la justice »..... 100

## **CINQUIÈME SÉANCE – Mercredi 19 octobre 2005 (10h00)**

1. Questions administratives : élection au poste de Vice-président de l'ASGP ..... 109
2. Débat général : la gestion des collaborateurs des cabinets des présidents d'Assemblée, des parlementaires et des groupes politiques..... 109

**SIXIEME SEANCE – Mercredi 19 octobre 2005 (15h00)**

1.	Communication de M. Pitoon Pumhiran, Secrétaire général de la Chambre des Représentants de Thaïlande : « L'électeur-législateur : la participation publique dans le cadre de la Constitution du royaume de Thaïlande ».....	135
2.	Présentation par M. Azzizullah Lodin (Afghanistan).....	147
3.	Questions administratives : honorariat.....	148
4.	M. Samuel Waweru Ndindiri, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Kenya, de l'organisation de la session de Nairobi (7-12 mai 2006).....	148
5.	Questions administratives : élection à trois postes vacants au Comité exécutif.....	149
6.	Questions administratives et financières : projet de budget pour 2006.....	150
7.	Adoption du projet d'ordre du jour de la prochaine session (Nairobi, 7-12 mai 2006).....	150
8.	Clôture de la session.....	151



# PREMIERE SEANCE

## Lundi 17 octobre 2005 (10h00)

Présidence de M. Ian Harris, Président

---

LA SEANCE EST OUVERTE A 10H10.

**M. Ian Harris, Président** a souhaité la bienvenue à l'ensemble des participants aux travaux de l'ASGP, dans le cadre de la CXIII<sup>e</sup> Assemblée de l'Union interparlementaire, et remercié le personnel de l'Union interparlementaire, qui a assuré la préparation de cette Assemblée avec son efficacité habituelle.

Il a indiqué que l'élection au poste de Président de l'ASGP aurait lieu mardi 18 octobre à 16h00 (dans l'hypothèse où il y aurait plus de deux candidats), la date-limite de dépôt des candidatures étant fixée ce même jour à 12h00.

Chacun sait, au sein de l'Association, qu'il y aura au moins deux candidats à la présidence, M. Anders Forsberg et M. Carlos Hoffmann-Contreras, lesquels sont actuellement membres du Comité exécutif. L'élection de l'un d'entre eux y créerait donc une vacance supplémentaire. Du fait de la différence des fonctions exercées, il est proposé d'y pourvoir, le cas échéant, de manière également différente : si un Vice-président était élu à la présidence, l'élection au poste vacant aurait lieu mercredi 19 octobre 2005 (date-limite de dépôt des candidatures à 9h00 ce même jour, élections à 11h45) ; si un membre ordinaire du Comité exécutif était élu et compte tenu du fait que trois postes doivent d'ores et déjà y être pourvus, l'élection serait reportée à la session de Nairobi.

Les élections au Comité exécutif (aux postes laissés vacants par Mme Isabel Corte-Real, M. G.C. Malhotra et M. Ibrahim Salim) auront lieu mercredi 19 octobre à 16h00 (dans l'hypothèse où il y aurait plus de trois candidats), la date-limite de dépôt des candidatures étant fixée ce même jour à 12h00.

*Il en est ainsi décidé.*

## 1. Adoption de l'ordre du jour

**M. Ian Harris, Président** a donné lecture du projet d'ordre du jour, tel qu'approuvé par le Comité exécutif :

### Lundi 17 octobre 2005 (matin)

- 9h00 Réunion du Comité exécutif
- 10h00 Ouverture de la session  
Ordre du jour de la conférence  
Nouveaux membres  
Débat général : « La coopération interparlementaire à l'échelon des espaces géopolitiques : l'expérience de l'Afrique et du monde » (conduite du débat : M. Samuel Waweru Ndindiri, Assemblée nationale, Kenya).  
Communication de Mme Doris Katai Katebe Mwinga, Secrétaire générale de l'Assemblée nationale de Zambie : « Procédures et changements récents à l'Assemblée nationale de Zambie »

### Lundi 17 octobre 2005 (après-midi)

- 15h00 Communication de M. Bruno Haller, Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : « Renforcement de la démocratie en Europe »  
Communication de Shri P.D.T. Achary, Secrétaire général du Lok Sabha (Inde) : « Le forum parlementaire sur la conservation de l'eau et sa gestion »  
Communication de M. Prosper Vokouma, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Burkina Faso : « Présentation du plan stratégique de développement du Parlement du Burkina Faso, 2004 – 2014 »

### Mardi 18 octobre 2005 (matin)

- 9h00 Réunion du Comité exécutif
- 10h00 Nouveaux membres  
Débat général : « Privilèges et immunités parlementaires » (conduite du débat : Mme Hélène Ponceau, Secrétaire générale de la Questure du Sénat, France)
- 12h00 Heure-limite de dépôt des candidatures pour les élections destinées à pourvoir le poste de Président de l'ASGP.

### Mardi 18 octobre 2005 (après-midi)

- 15h00 Communication de M. Yogendra Narain, Secrétaire général du Rajya Sabha (Inde) : « Les relations entre le Parlement et la justice »
- 16h00 Elections destinées à pourvoir le poste de Président de l'ASGP

### Mercredi 19 octobre 2005 (matin)

- 9h00 Réunion du Comité exécutif.
- 10h00 Nouveaux membres  
Débat général : « Gestion des collaborateurs des cabinets des présidents d'Assemblée, des parlementaires et des groupes politiques » (conduite du débat : M. Xavier Roques, Secrétaire général de la Questure de l'Assemblée nationale, France).

12h00 Heure limite de dépôt des candidatures pour les élections destinées à pourvoir trois postes vacants au comité exécutif

**Mercredi 19 octobre 2005 (après-midi)**

15h00 Communication de M. Pitoon Pumhiran, Secrétaire général de la Chambre des Représentants de Thaïlande : « L'électeur-législateur : la participation publique dans le cadre de la Constitution du royaume de Thaïlande ».  
Présentation par M. Samuel Waweru Ndindiri, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Kenya, de l'organisation de la session de Nairobi (7-12 mai 2006).  
Discussion sur des thèmes supplémentaires (sélectionnés par le Comité exécutif au cours de la session).

16h00 Elections destinées à pourvoir trois postes vacants au Comité exécutif.  
Questions administratives et financières.  
Examen du projet d'ordre du jour de la prochaine session (Nairobi, 7-12 mai 2006).  
Clôture.

*Le projet d'ordre du jour, mis aux voix, est adopté.*

## **2. Questions administratives : nouveaux membres**

**M. Ian Harris, Président**, a indiqué que le secrétariat de l'ASGP avait reçu plusieurs demandes d'adhésion, qui ont été soumises au Comité exécutif et acceptées. Il s'agit de :

- Mme Hilary Penfold, Chef de la direction des services parlementaires d'Australie (remplace Mme Anne Lynch) ;
- M. Md. Lutfar Rahman Talukder, Secrétaire général du Parlement du Bangladesh (remplace M. Md. Omar Faruque Khan) ;
- M. Conrad Lewis, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Belize (ce pays adhère à l'ASGP pour la première fois) ;
- M. Aljosa Campara, Secrétaire général du Parlement de Bosnie-Herzégovine (remplace M. Vedran Hadzovik) ;
- M. Alpheus Matihaku, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Botswana (remplace Mme Constance Mompei) ;
- M. Alain Delcamp, Secrétaire général de la présidence du Sénat de France (remplace M. Jean-Claude Bécane) ;
- M. Raymond Okinda, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Gabon (remplace M. Pierre Mguema-Mve) ;
- M. P.D.T. Achary, Secrétaire général du Lok Sabha d'Inde (remplace M. G. C. Malhotra) ;

- M. Nasiru I. Arab, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Nigéria (remplace M. Ibrahim Salim) ;
- M. Muhammad Rafiq, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Pakistan ;
- Mme Adelina Sá Carvalho, Secrétaire générale de l'Assemblée de la République du Portugal (remplace Mme Isabel Corte-Real) ;
- M. Djordjije Radulovic, Secrétaire de l'Assemblée de Serbie et Monténégro (remplace M. Milan Lucic) ;
- Mme Suvimol Phumisingharaj, Secrétaire générale du Sénat de Thaïlande (remplace M. Montree Rupsuwan) ;
- M. Manondoh Kokou Kama, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Togo (remplace M. Dinkpéli Kantoni) ;
- M. Douglas Millar, Secrétaire général adjoint de la Chambre des communes du Royaume-Uni (remplace M. George Cubie) ;
- M. Abdullah Ahmed Sofan, Secrétaire général de la Chambre des représentants de la République du Yémen (ce pays adhère à l'ASGP pour la première fois).

Ces candidatures ne soulevant pas de problèmes particuliers, M. Ian Harris a proposé qu'elles soient acceptées en qualité de membres de l'ASGP.

*Il en est ainsi décidé.*

### **3. DEBAT GENERAL**

#### **La coopération interparlementaire à l'échelon des espaces géopolitiques : l'expérience de l'Afrique et du monde**

**M. Ian Harris, Président**, a donné la parole à **M. Samuel Waweru Ndindiri** pour lancer le débat.

**M. Samuel Waweru Ndindiri (Kenya)** a présenté la contribution suivante :

#### **VUE D'ENSEMBLE**

Il y a beaucoup à gagner lorsque les parlementaires peuvent partager les expériences et leçons qu'ils tirent de leurs lourdes responsabilités. Les connaissances acquises sont précieuses pour renforcer les parlements nationaux et les réseaux parlementaires. La coopération régionale entre parlements peut constituer un forum qui permet de faire le point sur de nombreuses questions, y compris des questions d'ordre politique, économique et social. Plus encore, les actions entreprises pour honorer les engagements pris dans des forums internationaux et régionaux — qui sont aujourd'hui plus exposés et exigent en conséquence une participation plus importante des parlements — et les nombreuses questions dont les parlements doivent se saisir au plan national, revêtent désormais une dimension internationale.

La diplomatie parlementaire a donc progressivement émergé, comme une composante majeure pour faire face aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle. Les parlements et leurs membres embrassent progressivement des responsabilités croissantes dans les relations internationales et jouent un rôle plus actif aux niveaux national, régional et global.

Le mandat constitutionnel dont les parlements sont investis pousse à la coopération régionale, en cherchant à lier, de diverses manières, préoccupations nationales et internationales.

D'abord et avant tout, l'implication dans la coopération régionale dote les parlements des connaissances nécessaires pour influencer les politiques suivies dans leurs pays respectifs sur les sujets traités dans le cadre de forums de négociation régionaux ou internationaux — en dehors du fait qu'elle les informe sur le progrès et le contenu de ces négociations.

Les forums multilatéraux peuvent également constituer un point de rassemblement, pour encourager les États membres à ratifier les traités régionaux et internationaux, les conventions et les protocoles portant sur des questions qui les intéressent. Ceci donne aux parlements nationaux un avantage compétitif pour faire activement pression sur leurs gouvernements respectifs, afin qu'ils signent, acceptent et ratifient ces instruments internationaux et s'impliquent dans le processus ultérieur de leur mise en œuvre.

L'engagement des parlements dans la coopération régionale permet donc de favoriser certains aspects de la bonne gouvernance, comme la responsabilité, la capacité à travailler en réseau, le partenariat et l'examen régulier des progrès accomplis.

## **LA COOPERATION INTERPARLEMENTAIRE A L'ECHELON DES ESPACES GEOPOLITIQUES**

Les principaux effets attendus de la coopération interparlementaire régionale au sein des espaces géopolitiques sont les suivantes :

- une mise en œuvre facilitée des politiques et projets régionaux ;
- la promotion des principes relatifs aux droits de l'Homme et à la démocratie au sein de ces espaces ;
- la constitution d'un forum où discuter de questions d'intérêt commun aux espaces concernés ;
- la promotion de la paix, de la démocratie, de la sécurité et de la stabilité sur la base d'une responsabilité collective, à travers le soutien au développement de mécanismes de résolution des conflits dans les divers sous-espaces géopolitiques ;
- une contribution à un futur plus prospère pour les peuples de ces espaces géopolitiques, par la promotion d'une autosuffisance collective et de l'efficacité économique ;
- l'accélération de la coopération et de l'intégration économiques au service d'une meilleure équité et pour des bénéfices mutuels ;

- le renforcement de la solidarité régionale et une contribution à la reconnaissance d'un destin commun pour les peuples de la région ;
- l'encouragement à la bonne gouvernance, à la transparence et à la responsabilisation dans la région et dans les activités des institutions régionales ;
- la mise en réseau avec d'autres organisations de parlementaires ;
- la promotion de la participation d'organisations non gouvernementales et des milieux économiques et intellectuels dans les activités de l'espace géopolitique ;
- l'étude et la publication de recommandations sur toutes questions, afin de contribuer à un fonctionnement plus efficace des institutions régionales — y compris du point de vue de l'harmonisation des lois.

Les exemples les plus notables de coopération interparlementaire dans les sous-espaces géopolitiques du continent africain sont le Forum parlementaire de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (*Southern African Development Community*, SADC), le Parlement panafricain et l'Union parlementaire africaine. Il faut y ajouter les forums parlementaires de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (*Intergovernmental Authority on Development*, IGAD).

#### **LE FORUM PARLEMENTAIRE DE LA COMMUNAUTE POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE AUSTRALE**

Le forum parlementaire de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe est une organisation régionale qui rassemble douze parlements d'Afrique australe et représente 1.800 parlementaires. Le soutien à un renforcement de la démocratie dans la région constitue l'un des centres d'intérêt privilégiés du Forum pour le XXI<sup>e</sup> siècle. Le Forum se préoccupe du fait que, pendant de nombreuses années, les peuples de la région ont pris les armes et se sont battus contre des forces, des institutions et des entités politiques et socio-économiques qui les ont privés de démocratie, de droits de l'Homme et de libertés publiques.

#### **L'UNION PARLEMENTAIRE AFRICAINE**

L'Union parlementaire africaine (*African parliamentary Union*, APU), anciennement connue sous le nom d'Union de parlements africains, est une organisation interparlementaire continentale, créé en février 1976 à Abidjan. Ses statuts ont été modifiés et adoptés au cours de la XXII<sup>e</sup> Conférence, qui s'est tenue les 17-18 septembre 1999 à Luanda (Angola).

L'APU est un cadre privilégié de dialogue parlementaire et de promotion de la paix, de la démocratie, de la bonne gouvernance, du développement soutenable et du progrès social en Afrique. A l'heure actuelle, on compte 35 Parlements nationaux membres de l'APU, qui travaillent en contact étroit avec l'UNESCO. Ceci permet à l'Organisation de mobiliser un puissant réseau de législateurs nationaux et régionaux, qui se réunissent de temps en temps dans le cadre de forums régionaux ou internatio-

naux, qui sont réceptifs à ses idéaux et souhaitent que ses objectifs programmatiques trouvent un écho dans la législation nationale. Dépositaires de la responsabilité d'élaborer et mettre en œuvre les décisions politiques et législatives de leur nation, les parlements relaient les préoccupations de leurs mandants et peuvent, en retour, décider de prendre les mesures appropriées. L'expérience internationale fait connaître les principales institutions parlementaires en Asie, Europe, aux Caraïbes et en Amérique du Sud.

La nécessité d'agir collectivement pour trouver de solutions aux défis régionaux du XXI<sup>e</sup> siècle est incontestable. L'inaction, avec ses conséquences déstabilisatrices, [n']est certainement [pas] la meilleure solution. Les Parlements, institutions légitimement représentatives de la société dans sa diversité et responsables devant elle, doivent jouer un rôle permanent dans les processus de coopération régionale. Ceci ne permettra pas seulement de mettre en place un forum où se refléteront les attentes et aspirations des populations, mais garantira également que les décisions et accords internationaux se retrouveront dans la législation nationale.

Dans un contexte international changeant, aucun parlement ne doit rester isolé. Les défis du XXI<sup>e</sup> siècle sont étroitement liés aux Objectifs de développement du Millénaire. Les échanges internationaux constituent des moyens adaptés pour sensibiliser les parlementaires à l'échange d'expériences et de bonnes pratiques. Les dimensions et initiatives de coopération régionale dans les domaines des droits de l'Homme, de la démocratie et de la prévention de conflits sont cruciales pour coordonner les efforts et les approches en faveur d'une résolution des problèmes globaux. Ceci confère la nécessaire légitimité et prévient le chevauchement et la redondance des efforts. Ils constituent un élément crucial du processus de transition parlementaire et nourrissent la force de l'attachement aux parlements.

**M. Mamadou Santara (Mali)** a présenté la contribution suivante, intitulée « *La coopération interparlementaire en Afrique : une expérience nouvelle pour le personnel parlementaire africain* » :

A notre session d'avril dernier à Manille, nos collègues de Suède, d'Italie et de Roumanie nous ont expliqué de fort belle manière, quelques cas de coopération interparlementaire existant entre les Parlements de l'Europe. Nous avons pu constater l'existence de diverses formes de coopération interparlementaire qui concourent essentiellement à « échanger des informations et renforcer la surveillance parlementaire dans tous les domaines de compétence de l'Union européenne et à veiller à l'exercice efficace des compétences parlementaires dans les questions européennes, particulièrement dans le domaine du contrôle de subsidiarité exercé par les parlements nationaux ».

Un autre aspect de cette coopération interparlementaire mérite d'être souligné, c'est ce à quoi le voudrais me livrer en évoquant la coopération interparlementaire à tra-

vers un réseau de fonctionnaires parlementaires africains : le Réseau africain des personnels parlementaires (RAPP).

## **I. HISTORIQUE DE LA CREATION DU RESEAU AFRICAIN DES PERSONNELS DES PARLEMENTS (RAPP)**

L'idée initiale de la création d'une association des personnels parlementaires africains a été lancée en mai 1995 au cours d'un voyage d'études aux Etats-Unis. Les parlements africains représentés à ce voyage d'études étaient ceux du Bénin, de la Côte d'Ivoire, du Mali et du Niger.

L'idée a continué son chemin lors de rencontres ultérieures, notamment celle de Porto-Novo au Bénin, organisée par la *National Conference of State Legislatures* (NCSL) en septembre 1995. M. John Martin, ancien Président de la Chambre des Représentants de l'Etat du Maine, s'était alors engagé à soutenir ce projet.

Les représentants du Niger ont été alors désignés pour l'élaboration d'un projet de statut du réseau dont nous envisagions la création pour dynamiser la coopération technique entre les Parlements africains. Mais, pour des raisons diverses, surtout liées à l'instabilité politique qui prévalait alors au Niger, le projet a beaucoup traîné en longueur.

Ce n'est que beaucoup plus tard, grâce à la ténacité de quelques membres du staff des Parlements de Côte d'Ivoire, du Tchad, de Madagascar et du Mali, que l'idée a été reprise avec vigueur, lors d'une rencontre organisée encore par la NCSL en septembre 2002 à Scott Dale (Arizona). Depuis, le processus de création s'est accéléré. Le réseau fut créé le 24 février 2003 à Bamako (Mali), lors d'une réunion qui a regroupé des délégués de cinq Parlements avec l'assistance technique de la NCSL pour finaliser les textes de base de l'organisation : les statuts et le règlement intérieur.

Un comité composé des représentants des parlements présents à cette rencontre de Bamako a été mis sur pied avec pour mission, la préparation de l'assemblée générale constitutive du Réseau. Celle-ci a eu lieu à N'Djaména au mois d'août 2003, avec la participation de soixante (60) délégués représentant quinze (15) pays.

Le Réseau a pour buts :

- la formation du personnel parlementaire ;
- l'accroissement continu des capacités professionnelles ;
- la coopération interparlementaire.

La Conférence de N'Djaména a officialisé la création du Réseau. Cinq (5) délégués secrétaires généraux de leurs parlements ont été élus pour présider aux destinées de l'organisation pour un mandat de deux (2) ans. La présidence a été confiée à notre collègue du Tchad.

Le RAPP est ainsi créé au mois d'août 2003 à N'Djaména par des représentants des parlements de 15 pays. Son objectif principal est la coopération interparlementaire vue sous l'angle des agents des parlements de l'espace géographique africain.



En plus de ses adhérents que sont les agents des parlements, le réseau est ouvert également à des membres associés.

Cette catégorie de membres vise des personnalités parlementaires ou universitaires qui s'intéressent au droit parlementaire et aux échanges interparlementaires, que ce soit par le biais de la diplomatie parlementaire ou par celui de la formation du personnel ou encore à tout ce qui contribue au renforcement des capacités des institutions parlementaires.

Le RAPP, qui tient chaque année une assemblée générale dans un pays différent (N'Djaména, Madagascar, Ouagadougou) est dirigé par un Bureau de 5 membres élus parmi les secrétaires généraux des parlements membres. Ledit bureau de cinq (5) membres est élu pour deux ans.

Les autres organes du réseau sont constitués par des commissions au nombre de quatre (4). Ce sont :

- la commission des finances et du budget ;
- la commission des textes fondamentaux ;
- la commission de la communication et du développement ;
- la commission des études et de la formation.

## 2. ORGANISATION ET METHODE

Les programmes des assemblées générales combinent les séances plénières avec les ateliers simultanés, les travaux en commission et les tables rondes des homologues. Ceci pose un problème de coordination pour le respect des horaires.

L'exploitation des fiches d'évaluation permet d'avoir une idée sur l'intérêt que suscitent les différentes rubriques chez les participants.

Par exemple, pour l'Assemblée générale de Tananarive (19 – 23 août 2004), les participants ont fait l'évaluation de la rencontre d'après la grille suivante : 5 = Très satisfaisant ; 4 = Satisfaisant ; 3 = Moyen ; 2 = Peu satisfaisant.

- les ateliers simultanés :
  - Analyse des politiques ..... 3,63
  - Contrôle de l'action gouvernementale ..... 3,60
  - Politique d'éducation ..... 3,92
  - Programme des nouveaux parlementaires ..... 3,90
  - Politique de l'environnement..... 3,56
  - Liens parlementaires – universitaires ..... 3,59
- Les séances plénières :
  - Sur l'USAID..... 3,63
  - Sur le Parlement Panafricain ..... 3,66

• Sur le NEPAD.....	3,70
— Les travaux en commission.....	3,62
— Les tables rondes des homologues.....	3,77

Ces notes attribuées aux différents programmes par les participants reflètent leur intérêt pour les activités du RAPP qui leur paraissent relativement satisfaisantes.

### **3. LA PERCEPTION DE L'ÉVÉNEMENT AU FUR ET À MESURE DE SON INSTITUTIONNALISATION**

La tenue des assemblées générales du RAPP offre l'occasion d'une manifestation d'intérêt des pays hôtes, dont les plus hautes autorités s'impliquent dans l'organisation pour offrir le meilleur accueil aux délégués.

L'ouverture de la 2<sup>e</sup> assemblée générale à Tananarive a été honorée par la présence effective des hautes personnalités telles que :

- le Président de l'Assemblée nationale malgache ;
- le Premier ministre, chef du Gouvernement ;
- le Vice-président du Sénat, représentant le Président du Sénat ;
- des membres du Bureau permanent des deux Chambres ;
- le maire de la commune urbaine d'Antananarivo ;
- le chargé d'affaires de l'ambassade des Etats-Unis à Madagascar ;
- l'ambassadeur d'Algérie à Madagascar ;
- le représentant du PNUD à Madagascar ;
- le directeur des programmes de la NCSL (USA).

L'ouverture s'est faite de façon solennelle avec des discours de circonstance suivant un cérémonial protocolaire de grande facture. Par ce truchement et par celui des réceptions offertes aux délégués, les rencontres du RAPP intègrent un volet politique qui ne figure pas expressément dans ses objectifs premiers.

### **4. LES MOYENS**

- les cotisations des sections ;
- les frais individuels de participation aux assises du RAPP ;
- des contributions volontaires de sponsors et de membres d'honneur ;
- le soutien matériel de la NCSL (le département d'Etat américain), par l'assistance d'un secrétariat et la diffusion d'un périodique du RAPP, la création d'un site Internet et « listsew » pour promouvoir les échanges d'un contact permanent entre les membres.

## 5. OBJECTIFS SPECIFIQUES

Cette coopération interparlementaire que prône le RAPP est axée sur les collaborateurs des parlementaires organisés en réseaux dans un espace géographique donné, ce qui est différent du genre de coopération interparlementaire qui prévaut dans l'espace géopolitique européen, tel qu'il nous a été donné de le constater à travers les communications faites par d'autres collègues sur ce sujet.

Dans le même espace géopolitique où évolue le RAPP, il est question de créer un cadre rassemblant les administratifs en fonction dans les 15 Etats membres de la CE-DEAO en vue, entre autres, de jeter les bases de convergence et d'harmonisation des règles et procédures parlementaires. L'objectif principal, à ce niveau, est de contribuer à la promotion de la bonne gouvernance démocratique dans cette région du monde par le renforcement des capacités de ce parlement communautaire, dont la séance inaugurale a eu lieu à Bamako (Mali) en 2000 et dont le Président est actuellement le Pr. Ali Nouhoum Diallo, ancien Président de l'Assemblée nationale du Mali.

Il y a là nécessité d'une coordination des activités entre le RAPP, qui existe depuis août 2003, et cette nouvelle structure, dont la première réunion de prise de contact a eu lieu à Abuja au mois d'avril dernier — avec la participation fort remarquable de notre Président, M. Ian Harris, qui a fait une communication très instructive en sa qualité d'invité d'honneur de notre collègue, la Secrétaire générale du Parlement de la CE-DEAO ici présente.

Cette expérience que tente le RAPP est un espace de concertation destiné au personnel administratif de base. Les échanges professionnels portent sur des thèmes couverts par le travail quotidien du personnel parlementaire de base : la gestion du personnel, la procédure législative, l'appui technique aux députés, la conduite des séances, la recherche documentaire, etc.

En plus de cet aspect didactique profitable aux membres du Réseau, il y a aussi la possibilité pour eux d'échanger des informations de tous ordres, même en dehors des assises de l'Association. En effet, le réseau dispose d'un site Internet et d'un forum de discussion interactif, c'est-à-dire un « listsew » facilitant la communication entre les personnels de nos parlements, presque en temps réel.

## 6. AUTRES TYPES DE COOPERATION INTERPARLEMENTAIRE

Dans l'espace ouest-africain, des relations traditionnelles de coopération existent entre nos différents parlements et ceux du Nord, notamment celui de la France pour des raisons historiques. En plus des visites de travail et des échanges entre parlementaires, l'Assemblée nationale française organise des séminaires régionaux en Afrique, à l'intention de plusieurs parlements d'une même zone géographique. Le premier du genre a eu lieu en 1995 à Bamako et le tout dernier vient d'avoir lieu, du 4 au 8 juillet 2005, encore à Bamako (pour le dixième anniversaire de l'événement, qui regroupe à chaque fois des délégués d'une douzaine de parlements).

Il y a aussi, cela a été dit à notre session de Manille, les cycles de formation des personnels parlementaires que le Parlement français (Assemblée nationale et Sénat) organisent à Paris en liaison avec l'École nationale d'administration. Auparavant, cette formation se faisait à l'Institut international d'administration publique (IIAP), avec autant d'engouement que maintenant en raison de son intérêt pédagogique et touristique.

De nos jours, avec la mondialisation qui a pour corollaire la libéralisation tous azimuts des échanges, le domaine de la coopération interparlementaire entre à son tour dans une phase nouvelle, qui se caractérisera de plus en plus par l'administration d'un savoir-faire parlementaire passant par le système des appels d'offre internationaux, avec la constitution de consortiums de parlements comme cela s'est passé dans l'exemple, déjà évoqué ici, du programme européen TACIS (pour la mise en place du Parlement de la Géorgie).

Ce sont là des effets inattendus de ce phénomène de mondialisation, dont l'impact n'est pas encore mesurable. A ce titre, je me permets d'ouvrir une parenthèse — actualité oblige — pour simplement évoquer ce qui a constitué, à mes yeux de profane en la matière, une aberration de la mondialisation : je veux parler du drame humanitaire de l'immigration clandestine, qui a défrayé la chronique dans mon pays la semaine passée. En effet, d'après ce que j'en sais, la mondialisation favorise la libre circulation, notamment celle des capitaux dans la tradition du libéralisme économique. Dans le même temps, cette mondialisation, s'agissant de la liberté de circulation des personnes — notamment, celle des migrants — réveille les égoïsmes nationaux et met en avant la souveraineté des Etats, pour aboutir au spectacle désolant dont les enclaves espagnoles de Ceuta et Melina ont été le théâtre récemment. Ce n'est certainement pas le moment d'aborder un tel débat, bien que nous soyons tous interpellés par cette situation, mais je tenais à l'effleurer au passage.

Pour en revenir à notre sujet, je voudrais conclure en disant que la coopération interparlementaire est une réalité de longue date dans l'espace géopolitique ouest-africain. Cette coopération se décline en plusieurs catégories et se mène selon la politique que se donne chaque parlement. Elle nécessite, pour être efficace, de faire l'objet d'une coordination rigoureuse pour que les multiples formes de coopération interparlementaire qui se côtoient dans le même espace géographique concourent harmonieusement à la formation de ressources humaines de qualité aux parlements, pour leur bonne gouvernance démocratique.

**Mme Adelina Sá Carvalho (Portugal)** a présenté la contribution suivante, intitulée « *La communauté lusophone : la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP) et le Forum des pays de langue portugaise* » :

La constitution de la Communauté des pays de langue portugaise, par les chefs d'État et de gouvernement, en juillet 1996, a eu pour but l'affirmation internationale progressive

de tous les pays de langue portugaise qui forment un espace géographiquement discontinu, mais qui peut être identifié par un idiome commun : l'Angola, le Brésil, le Cap Vert, la Guinée-Bissau, le Mozambique, le Portugal, Sao Tomé et Príncipe et le Timor oriental.

La défense des principes de la paix et du droit, de la démocratie et des droits de l'homme, du développement et de la coopération, ainsi que l'existence d'un passé et d'une langue communs, sont des valeurs solides qui unifient la CPLP dans le but partagé de s'affirmer dans une société internationale. Il faut toutefois noter qu'il s'agit d'une communauté linguistique de plus de 200 millions de parlants.

La création de la CPLP a été accompagnée par une motivation semblable de la part des différents parlements nationaux d'établir une coopération interparlementaire solide et active. Ce qui s'est concrétisé lors de la première Conférence de Présidents, qui a eu lieu à Lisbonne en mars 1998, ainsi que lors de la Rencontre de Secrétaires généraux des Parlements de langue portugaise, aussi tenue à Lisbonne, en janvier 1998.

Un des buts de la Déclaration constitutive de la CPLP est de « stimuler le développement d'actions de coopération interparlementaire ».

Il surgit, ainsi, le point de départ pour que les présidents des parlements de langue portugaise créent le Forum des parlements de langue portugaise. Ce Forum a introduit une vraie dimension interparlementaire dans le cadre de la communauté lusophone.

Le Forum constitue le meilleur garant de la consécration de la démocratie et du développement au sein de la Communauté des pays de langue portugaise. Son fonctionnement exige une grande coopération parlementaire et représente un progrès considérable dans les relations parlementaires entre tous les pays lusophones.

Le Forum des parlements de langue portugaise veut atteindre, entre autres, les objectifs suivants: contribuer à la paix et au renforcement de la démocratie, ainsi que des institutions représentatives; collaborer à la bonne gouvernance et à la consolidation de l'État de droit; promouvoir et défendre les droits de l'homme; analyser des questions d'intérêt commun, notamment, en tenant compte de l'intensification de la coopération culturelle, éducative, économique, scientifique et technologique; ainsi que de la lutte contre toutes les formes de discrimination et tous les types de trafic.

Le Forum veut, également, maintenir en fonctionnement continu et en libre accès des réseaux électroniques de communication, en tant qu'espaces privilégiés pour la coopération interparlementaire.

Les parlements représentés au Forum ont la possibilité de se prononcer sur des questions relatives à son propre espace et sur des thèmes de la communauté internationale de laquelle ils font partie et dans laquelle ils doivent avoir une voix active.

Le Forum est composé de trois organes: le Président du Forum, la Conférence des présidents des parlements et l'Assemblée interparlementaire.

La présidence du Forum est tournante et annuelle. À présent, il est présidé par le Président du Congrès du Brésil. La Conférence réunit en session ordinaire une fois par

an, dans le pays qui prend la présidence du Forum et est composé des présidents des parlements nationaux. L'Assemblée interparlementaire réunit également une fois par an et est composé des présidents des parlements, ainsi que des groupes nationaux, qui incluent cinq députés de chaque parlement.

La dernière réunion du Forum a eu lieu à Brasilia, en janvier de l'année courante. Les thèmes en débat ont été la diffusion de la langue portugaise et sa projection au niveau des organisations internationales, la lutte contre le SIDA et l'utilisation des nouvelles technologies au sein des parlements. La prochaine réunion se tiendra en Novembre, à l'Angola.

Dans un monde si interdépendant et mondialisé comme le notre – un monde de grands espaces institutionnalisés – il est important d'exploiter les potentialités du dialogue interparlementaire.

Aujourd'hui, la Communauté des pays lusophones a des possibilités réelles de s'affirmer en tant que réponse active aux tendances contemporaines de l'intégration et de la mondialisation.

## **LA COOPERATION INTERPARLEMENTAIRE ENTRE LES PAYS DE LANGUE PORTUGAISE**

Conscients du rôle que les organes de souveraineté jouent dans l'établissement de la démocratie, ainsi que dans l'incitation à la participation des citoyens à consolider et à moderniser un État de droit, les parlements lusophones ont créé des différents mécanismes de coopération active: des protocoles et des programmes de coopération interparlementaire.

Ces mécanismes matérialisent la coopération entre le Parlement du Portugal et les Parlements de l'Angola, du Cap Vert, de la Guinée-Bissau, du Mozambique, de Sao Tomé et Príncipe et du Timor oriental.

Nous assistons, ainsi, au resserrement des relations d'amitié et de solidarité, ainsi qu'à la consolidation des structures parlementaires, qui on place à un niveau de fonctionnalité et de développement plus haut que le niveau qui aurait pu être atteint avec des simples plans d'action annuels.

La coopération parlementaire réalisée par le Parlement portugais résulte de façon autonome des politiques gouvernementales. C'est-à-dire que, depuis toujours, l'Assemblée de la République a reconnu le besoin de développer des actions qui conduisent à la diffusion des valeurs de la démocratie parlementaire et à la consolidation d'une culture des droits de l'homme, dans un contexte historique commun qui inclut une communauté linguistique particulière.

L'échange d'expériences et de connaissances sur les plans technique et administratif de l'activité parlementaire a permis que le Parlement portugais ait joué un rôle actif dans les relations interparlementaires, sans oublier l'intervention directe des Secrétaires généraux des Parlements de langue portugaise dans ce domaine.

Nous constatons, ainsi, la consolidation du rôle des parlements, qui constituent un pilier fondamental du système démocratique. Ce qui acquiert une importance accrue si on pense au processus de démocratisation des pays lusophones, notamment les pays qui ont des démocraties plus récentes ou en voie d'achèvement.

La coopération parlementaire, gérée par le Secrétaire général de l'Assemblée de la République, est concrétisée par des programmes de coopération pluriannuels, qui systématisent des projets dont les contenus ont un fort élément technique.

Les missions d'assistance technique réalisées par l'Assemblée de la République auprès des parlements lusophones sont pluridisciplinaires. Cependant, au début, les actions de coopération parlementaire se concentraient surtout sur le développement des services de secrétariat de l'assemblée plénière et des commissions parlementaires, ainsi que sur la gestion financière de l'institution parlementaire.

Ces actions sont réalisées par des missions spécifiques qui adaptent le contenu du projet à la réalité particulière de chaque pays, en ayant recours à des spécialistes parlementaires portugais ou à la figure du spécialiste résident. Celui-ci acquiert le savoir-faire au Parlement portugais et, ensuite, il développe sa carrière professionnelle au sein du parlement de son pays d'origine.

Après la consolidation des domaines techniques susmentionnés, le contenu des programmes de coopération parlementaire a évolué vers les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

À présent, l'Assemblée de la République veut augmenter le niveau d'exigence de la coopération parlementaire dans deux aspects distincts. Le premier a pour but d'encourager l'échange d'expériences entre les différents services des parlements lusophones, soit avec des cours de formation interparlementaire, soit avec la dynamisation d'un site commun dont l'introduction de données serait la responsabilité de tous les pays participants.

Le second aspect vise le rapprochement de la société civile des pays lusophones avec les institutions parlementaires respectives. Et, dans ce cas, les nouvelles technologies de l'information pourront être le lien entre le citoyen et les représentants politiques qu'il a élus.

Un autre organisme fondamental qui constitue un pilier dans le développement de la coopération technique et parlementaire, ainsi que dans la modernisation des institutions parlementaires est l'Association des secrétaires généraux des parlements de langue portugaise (ASG-PLP), qui est, à présent, présidée par le directeur général de la Chambre des députés du Brésil.

L'ASG-PLP réunit une fois par an, dans le pays tenant sa présidence, développe son activité basée sur les programmes adoptés par les membres et élabore des rapports d'activités pour analyser et préparer son intervention annuelle.

Afin de confirmer, encore une fois, que l'utilisation des technologies de l'information et de la communication facilite le rapprochement des parlements avec les citoyens,

l'ASG-PLP a développé sa propre page Internet ([www.asg-plp.org](http://www.asg-plp.org)), qui représente un instrument dynamique et appellatif.

En tenant toujours compte de l'objectif de moderniser l'institution parlementaire, l'ASG-PLP a défini qu'un des points fondamentaux de son programme d'activités est la formation interparlementaire.

Cette formation a pour but de promouvoir la qualité de la performance des fonctionnaires parlementaires, qui soutiennent l'activité politique et développent les activités logistiques et administratives au sein des parlements.

La formation parlementaire permet l'ASG-PLP d'atteindre un de ses objectifs : celui de promouvoir l'échange d'expériences entre les parlements membres. L'avantage majeure des actions de formation multilatérales est de permettre réunir des fonctionnaires parlementaires d'origines différentes qui ont, également, des expériences différentes, mais qui partagent un patrimoine linguistique et des affinités culturelles vraiment fortes.

L'Assemblée de la République du Portugal a organisé en 2004 le premier cours de formation interparlementaire sur le thème *Le Parlement et les défis de la réalité contemporaine*. À ce moment, à Lisbonne, se déroule le deuxième cours de formation sur le thème *L'interdisciplinarité du fonctionnaire parlementaire*.

Finalement, j'aimerais dire que l'ASG-PLP, sa structure et son fonctionnement sont très semblables à l'Association des secrétaires généraux des parlements de l'UIP, de laquelle l'ASG-PLP s'est inspirée pour sa propre création.

**M. Yogendra Narain (Inde)** a souligné que, dans un univers mondialisé où les mécanismes de la globalisation tendent à faire tomber les frontières entre les pays, les parlements sont confrontés à de nouveaux défis. Les questions économiques, portées par des institutions transnationales et des organisations internationales comme la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, l'Organisation mondiale du commerce, etc. se voient dotées d'un pouvoir d'influence sans précédent sur la détermination des choix politiques et des lois de nombreux Etats, y compris sur des aspects purement nationaux. Le champ politique est naturellement aussi touché par cette évolution. Dans ces circonstances, le sentiment prévaut que les parlements régionaux devraient accorder plus d'importance à une évolution conjointe et une coopération sans entrave, permettant un traitement efficace et systématique des dossiers d'actualité.

Outre l'intégration croissante des économies nationales, d'autres sujets revêtent également un caractère transnational. Les questions d'environnement et de catastrophes naturelles démontrent, par exemple, que les destructions de très forte intensité et affectant de nombreux Etats, pourraient être mieux prise en charge à l'avenir si les réponses et les communications internationales sont plus rapides et si des systèmes d'alerte précoce sont en place. Ceci constitue un appel à plus d'implication des gouvernements au plan national pour des questions d'ordre international. Dans les faits, la coopération au plan des parlements nationaux d'une région géographique donnée peut faire une différence significative, s'ils demandent des comptes à leurs gouvernements respectifs.



De même, alors que les Etats poursuivent leurs intérêts particuliers au sein des structures de coopération régionale, les parlements supranationaux insufflent une nouvelle vie à la coopération transfrontalière. Au-delà, il s'agit d'améliorer les perspectives économiques régionales et de renforcer les moyens dont disposent les gouvernements pour traiter les problèmes communs à la région.

Le développement de la coopération multilatérale a introduit de nouvelles dimensions dans les relations internationales. Concomitamment, il y a une prise de conscience accrue que les solutions proposées à travers les traités et les conventions internationales dans un grand nombre de domaines comme le partage de l'eau, la biodiversité, le terrorisme, etc. touchent de la même manière tous les peuples d'une région donnée. Il est vraisemblable que, à l'avenir, la tendance sera à la recherche d'une vision régionale sur ces sujets. Des questions d'intérêt commun comme le terrorisme, le trafic de drogue, la traite des êtres humains ou la pollution peuvent être mieux prises en charge à travers une coopération régionale. Dans ce contexte, il est possible que les parlements régionaux mettent plus rapidement en place les structures institutionnelles appropriées pour traiter de ces questions. Les parlements régionaux disposent également de la faculté de donner un soutien parlementaire et populaire aux décisions intergouvernementales. Ceci pourrait très vraisemblablement déboucher sur une intégration régionale, qui contribuerait à la paix et à la sécurité régionales. Plus encore, les nations qui se regrouperaient pour défendre leurs intérêts régionaux dans une enceinte internationale seraient plus influentes que si elles agissaient séparément. L'intégration régionale débouchera vraisemblablement sur une paix régionale, en offrant de nouvelles possibilités à une coopération internationale renforcée pour mettre fin à l'ignorance, à la pauvreté et à la maladie.

Eu égard au nombre de questions à traiter, la coopération internationale au XXI<sup>e</sup> siècle appelle d'autres méthodes de travail et la participation de nouveaux acteurs. La participation des parlements et des parlementaires est une nécessité pour honorer les engagements pris dans les forums internationaux et régionaux, qui sont plus importants que jamais. De nombreuses questions examinées par les parlements au plan national revêtent une dimension internationale. C'est un fait avéré que les changements opérés dans les législations et les politiques de nombreux pays résultent d'accords multilatéraux, qui lient les gouvernements nationaux et engagent les parlements à examiner et adopter des législations en accord avec les buts et les objectifs de ces accords multilatéraux. Dans la configuration qui se dessine, les parlements régionaux joueraient un rôle de médiateur, qui contribuerait au plein développement et à la croissance de la région.

On entend néanmoins, dans le même temps, des voix se lever pour expliquer que les parlements supranationaux ne pourraient oeuvrer que là où existerait une confluence d'objectifs entre les Etats membres — comme des politiques économiques communes, une monnaie commune, etc. Les regroupements régionaux nécessitent également d'entretenir un consensus sur des questions telles celle de la langue, de la religion, des différences ethniques, avant qu'on puisse espérer aucun progrès tangible. Les méthodes de travail dans ces nouveaux parlements supranationaux doivent s'ancrer dans des prin-

cipes démocratiques. Et s'ils sont démocratiquement élus, cela permettra de corriger le déficit démocratique qui prévaut actuellement dans l'arène internationale.

Du fait que la globalisation dissout de nombreuses frontières nationales, certains font des parlements supranationaux ou régionaux la prochaine étape logique du développement d'une gouvernance unifiée dans le monde. Telles qu'apparaissent aujourd'hui les tendances internationales de fond, il serait précieux que se développent des processus d'intégration similaires pour encourager les hommes à prendre contact avec les hommes d'autres régions géographiques. Dans ce contexte, il faut indiquer que l'Inde a été un partenaire actif de la coopération internationale dans le domaine économique au niveau régional, sous les auspices d'organisations/d'initiatives comme l'Association pour la coopération régionale en Asie du Sud-est (*South Asian Association for Regional Cooperation*, SAARC) ou l'Initiative Commonwealth-Baie du Bengale pour une coopération économique et technique multisectorielle (*Commonwealth and Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation*, BIMSTEC).

En Asie du Sud-est, en application des décisions des sommets successifs de la SAARC soulignant l'importance d'un renforcement de la coopération directe entre les peuples, les présidents des parlements des pays de la zone SAARC (Bangladesh, Bhoutan, Inde, Maldives, Népal, Pakistan et Sri Lanka) ont décidé, lors de leur réunion de Katmandou en 1992, de mettre en place l'Association des présidents et parlementaires des pays de la zone SAARC.

La Charte de l'Association s'efforce, entre autres : de promouvoir, coordonner et échanger les expériences entre parlements membres, de compléter et améliorer les travaux de la SAARC et de renforcer la connaissance de ses principes et activités parmi les parlementaires ; de créer un forum, où échanger des idées et des informations sur les pratiques et procédures parlementaires et présenter des propositions ; de coopérer dans les forums internationaux sur les questions d'intérêt commun.

La première conférence de l'Association des présidents et parlementaires des pays de la zone SAARC a été accueillie par le Parlement indien à New Delhi, en juillet 1995, marquant le début d'une coopération interparlementaire renforcée en Asie du Sud-est. Depuis cette date, quelques conférences de l'Association se sont tenues dans la région — mais beaucoup reste à entreprendre, pour faire « décoller » la coopération parlementaire régionale en Asie du Sud-est.

L'Inde est l'Etat le plus peuplé du Commonwealth, représentant à lui seul presque 60 % de la population totale de l'association. L'Inde est le quatrième contributeur au budget du secrétariat du Commonwealth, après le Royaume-Uni, le Canada et l'Australie. Certains proposent que l'Inde, du fait de sa population et de ses dimensions, constitue une région à part entière. L'Association parlementaire du Commonwealth a proposé à l'Inde d'organiser sa conférence annuelle en 2007, que l'Inde avait déjà accueillie en 1957, 1975 et 1991.

Afin de développer et préserver les saines traditions et conventions de nos institutions parlementaires, l'Inde organise une Conférence annuelle des présidents des assemblées délibérantes — dont la fondation remonte à 1921. Ce forum a œuvré sans relâche à renforcer les processus démocratiques au sein des 28 Etats et 7 territoires de l'Union. A ce jour, soixante neuf conférences des présidents se sont tenues, qui se sont penchées sur des questions d'importance cruciale pour la démocratie parlementaire, son fonctionnement et ses règles de procédure. La Conférence des secrétaires généraux des assemblées délibérantes se tient au même moment.

**M. Petr Tkachenko (Russie)** a souhaité évoquer la coopération interparlementaire du Conseil de la Fédération avec les parlements de la Communauté des Etats indépendants (CEI). Elle permet de se pencher sur diverses questions relatives aux droits de l'Homme.

On peut dire, sans exagération, que cette coopération occupe une place toute particulière dans les activités internationales du Conseil de la Fédération. Elles sont, en premier lieu, liées à toute une série de facteurs économiques et humanitaires, à l'héritage culturel et historique des peuples qui vivent sur les territoires de la Communauté.

La coopération interparlementaire dans le cadre de la Communauté se développe par des canaux tant bilatéraux que multilatéraux. Les relations bilatérales avec les parlements de ces pays se déclinent sur le fondement d'accords. Parallèlement, des accords avec les parlements monocaméraux sont conclus pour le compte de l'assemblée fédérale de la Fédération de Russie (Azerbaïdjan, Arménie, Géorgie, Moldavie, Ukraine), alors que la coopération avec les parlements bicaméraux est prise en charge par le Conseil de la Fédération, directement avec la Chambre homologue du Parlement de l'Etat membre de la Communauté (Biélorussie, Kazakhstan, Kirghizie).

A l'heure actuelle, cinq accords et trois protocoles ont été signés avec tous les Etats de la Communauté — à l'exception du Tadjikistan, du Turkménistan et de l'Ouzbékistan. Conformément à ces instruments et afin d'organiser la coordination des différentes parties, des commissions interparlementaires bilatérales ont été mises en place, qui examinent au cours de leurs réunions (pas moins d'une fois par semestre) les dossiers clés portant sur le développement et le renforcement de la coopération bilatérale dans les domaines politiques, économiques, humanitaires et autres. Parallèlement, une attention particulière est portée aux questions de rapprochement et d'harmonisation des législations nationales, de synchronisation des traités bilatéraux et des procédures de ratification et de coordination dans les enceintes parlementaires internationales.

Les Etats membres de la Communauté souffrent d'un défaut d'unité de leur système juridique. Cet état de fait justifie le rôle essentiel qui pourrait — et devrait — être celui joué par une instance multilatérale interparlementaire comme l'Assemblée interparlementaire de la Communauté des Etats indépendants. Le travail d'amélioration et d'unification des instruments juridiques et internationaux a récemment pris une importance sans cesse croissante dans ses activités.

Les événements survenus récemment appellent de nouvelles avancées dans la réforme de la Communauté et un renforcement de la coopération à différents niveaux d'intégration, pour faire face aux évolutions géopolitiques de la région et du monde.

Pour cette raison, nous estimons que les efforts tendant à créer un Espace économique commun (EEC) entre « les quatre » — Russie, Biélorussie, Kazakhstan et Ukraine — constituent un axe de travail important dans ce domaine. Les parlementaires de ces Etats aussi ont leur propre « créneau » dans ce processus, du point de vue des dispositions législatives mettant en oeuvre l'Accord instituant l'EEC. Un travail important est notamment en train d'être réalisé, afin de réviser les législations nationales des Etats membres dans la perspective de la constitution de l'EEC et de la définition de priorités. Le processus de formation de l'EEC inclut également la création d'une zone de libre-échange et la perspective d'un tarif douanier commun.

L'une de nos priorités de coopération dans l'espace de la Communauté est la constitution d'une Union des Etats avec la Biélorussie. Il s'agit là d'un processus en cours, s'appuyant sur la mise en oeuvre du traité les instituant et d'un Programme d'action arrêtant les axes fondamentaux et les étapes de l'intégration. La Constitution de l'Union des Etats (*Union State Constitutional Act*) est en cours de rédaction, qui devrait refléter la structure politique de l'association intégrée à créer. Parmi ses principes fondamentaux figurent la préservation de l'intégrité et de la souveraineté des Etats membres constituants.

Il convient d'indiquer qu'avant que le Parlement de l'Union des Etats soit constitué, l'Assemblée parlementaire de la Biélorussie et de la Fédération de Russie continuera ses activités.

**M. Anders Forsberg (Suède)** a souligné que la connaissance de l'expérience des parlements étrangers ne pouvait qu'être très profitable. Il a demandé si l'Association parlementaire d'Afrique de l'Est faisait régulièrement rapport aux parlements nationaux sur ses travaux et, dans ce cas, les moyens qu'elle utilisait. Il a également souhaité savoir si ces rapports suscitaient la tenue de débats au sein des parlements nationaux.

**M. Xavier Roques (France)** a souhaité évoquer l'expérience de l'Assemblée nationale française. La coopération interparlementaire s'y décline selon trois axes principaux.

Le premier axe est représenté par les pays européens extérieurs à l'Union européenne. A ce titre, l'Assemblée nationale s'est associée au Bundestag allemand dans le cadre d'un programme pluriannuel de soutien à la Douma de la Fédération de Russie. L'Assemblée a également œuvré, aux côtés du Bundestag et de la Chambre des représentants de Belgique, pour que le Kosovo puisse se doter d'une Assemblée. Un jumelage avec la Chambre des députés de Roumanie est actuellement en cours d'exécution, dans le cadre d'un programme PHARE de l'Union européenne.

Dans le cadre des Nations-Unies, l'Assemblée nationale a participé à la mise en place du Parlement afghan. Des fonctionnaires parlementaires français ont ainsi été régulièrement envoyés à Kaboul et des délégations afghanes accueillies à Paris.

Le second axe est celui des relations privilégiées entretenues avec le Bundestag allemand. Dans ce cadre, des échanges longs de fonctionnaires (d'une durée comprise entre dix-huit mois et deux ans) sont organisés depuis 2000, qui ont bénéficié à trois fonctionnaires français et trois fonctionnaires allemands.

Le troisième axe est celui de la francophonie, celui des pays ayant en commun l'usage du français. Il existe ainsi une Assemblée parlementaire de la francophonie, qui constitue le pendant parlementaire de l'Organisation internationale de la francophonie, de même qu'une Association des secrétaires généraux des parlements francophones (ASGPF).

L'ASGPF se réunit une fois par an, en général à Paris, et ses activités sont très proches de celles de l'ASGP.

**Mme Doris Katai Katebe Mwinga (Zambie)** a indiqué que le forum parlementaire de la SADC réunit des parlementaires issus des Etats suivants : Angola, Botswana, République démocratique du Congo, Lesotho, Malawi, Ile Maurice, Mozambique, Namibie, Afrique du Sud, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe. Le Forum, composé de représentants élus par leurs parlements, a engagé une réflexion sur l'égalité hommes-femmes et son lien avec le développement.

En 2001, le Forum a adopté des recommandations sur les normes et procédures d'élection dans la région et a envoyé des observateurs dans dix pays, à l'occasion de quatorze opérations électorales. Les normes ainsi élaborées permettent d'évaluer la qualité et la transparence de ces consultations.

Le Forum participe à la résolution des conflits. Il s'agit d'élaborer des stratégies « gagnant-gagnant », de victoire sans perdant.

Le Forum travaille sur la question du SIDA, une priorité pour tous les Etats de la région. Les efforts doivent être poursuivis, afin que les législations requises soient adoptées dans chacun d'entre eux.

Le Forum s'intéresse également à la gestion des parlements, une question qui n'est pas sans incidences sur leur efficacité et leur développement. Un centre d'information et d'orientation a été créé, afin de contribuer à la formation des plus de deux mille parlementaires et fonctionnaires de la SADC.

**M. Hafnaoui Amrani (Algérie)** a souligné que la coopération parlementaire pouvait se décliner sur un plan politique (contacts et entretiens directs entre parlementaires) ou sur un plan plus technique (coopération entre administrations et fonctionnaires parlementaires).

Sur ce dernier plan, le réseau africain de coopération des personnels parlementaires — dont la dernière réunion s'est tenue au Burkina Faso — a donné d'excellents résultats, permettant aux jeunes parlements de profiter de l'expérience de parlements plus expérimentés. C'est notamment le cas en matière de formation professionnelle, où les assistants législatifs en charge du suivi des travaux des commissions n'ont pas toujours des compétences suffisantes.

**M. George Petricu (Roumanie)** a estimé que l'expérience africaine était riche d'enseignements pour les parlements d'autres régions géopolitiques.

Au cours des dernières années, le Parlement roumain a entrepris de nombreuses activités avec des parlements africains, tant un cadre international que bilatéral. Le Parlement roumain est également extrêmement actif dans le cadre de l'Assemblée parlementaire de la francophonie et de l'ASGPF.

**M. Boubeker Assoul (Algérie)** a mentionné la collaboration engagée de longue date avec l'Assemblée nationale française, avec laquelle un séminaire sera prochainement organisé à Alger (novembre 2005) sur le renforcement du rôle des parlements nationaux.

Avec la *National Conference of State Legislatures* (NCSL), une collaboration a été mise en place pour stimuler la recherche dans le domaine législatif.

Dans le cadre de l'Union du Maghreb arabe (UMA), le Conseil consultatif maghrébin œuvre à l'harmonisation des législations financières, douanières, etc. et à favoriser l'échange d'expériences.

**M. El Hadj Umar Sani (Nigeria)** a souligné l'importance de la question de la coopération pour de nombreux parlements africains. Les nombreuses organisations régionales africaines ont souvent des objectifs louables — promotion des droits de l'Homme et de la démocratie, renforcement de la solidarité régionale... — mais sont confrontées à de sérieux problèmes de mise en œuvre des moyens. Elles ont souvent besoin d'être aidées pour atteindre ces objectifs, ce qui doit être le sens premier d'une coopération interparlementaire renforcée. La question qui se pose est alors celle des formes que cette aide aux organisations régionales doit adopter.

**M. Samuel Ndindiri** a estimé que les échanges ont été riches et denses et ont souligné l'actualité de la question de la coopération panafricaine.

Le débat a démontré la capacité de nombreux parlements à partager leurs expériences. C'est notamment le cas du parlement kenyan avec le Nigeria, le Ghana et la Zambie. Avec la Somalie, où un nouveau Parlement se crée, des échanges d'expérience au plus haut niveau sont en cours, qui permettront de tirer des leçons précieuses pour l'avenir.

**M. Ian Harris, Président**, a remercié *M. Samuel Waweru Ndindiri*, les auteurs des différentes contributions ainsi que l'ensemble des membres présents pour leurs interventions nombreuses et pertinentes.

#### **4. Communication de Mme Doris Katai Katebe Mwinga (Zambie) : « Procédures et changements récents à l'Assemblée nationale de Zambie »**

**Mme Doris Katai Katebe Mwinga (Zambie)** a présenté la communication suivante, « *Procédures et changements récents à l'Assemblée nationale de Zambie* »

Je voudrais vous remercier de me donner l'opportunité de vous présenter les récents efforts de l'Assemblée nationale de Zambie visant à renforcer la démocratie parlementaire, en rendant ses pratiques et ses procédures plus transparentes et plus responsables. Ces changements attestent, fût-ce sous une forme synthétique, de ce qu'on pourrait qualifier de volonté irrésistible, exprimée dans diverses instances par les zambiens, que les attentes de l'électorat soient prises en compte dans la manière dont l'Assemblée exerce son mandat. Ma présentation sera consacrée à la révision du Règlement de l'Assemblée opérée en 2005, qui a constitué un exemple récent de l'engagement de la Chambre à changer ses pratiques et ses procédures. En conclusion, mon propos exposera les raisons de l'engagement de l'Assemblée sur la voie du changement.

#### **CONTEXTE DES PROCEDURES ET CHANGEMENTS RECENTS**

La Zambie a connu le 31 octobre 1991 ses premières élections multipartites depuis 1968. Ces élections ont vu le pouvoir être transféré d'un parti politique unique créé en 1972 à un système multipartite. Le Mouvement pour une démocratie multipartite (*Movement for Multi-party Democracy*, MMD) a été porté au pouvoir sur le fondement d'un manifeste qui présentait ses options politiques — y compris la démocratie politique, ce qui signifie une bonne gouvernance, la transparence, la responsabilité, le respect des droits de l'Homme et l'Etat de droit.

Le nouveau contexte politique a créé de nouvelles exigences vis-à-vis de l'Assemblée nationale, dont le rôle principal a toujours été de légiférer et d'être un forum de participation démocratique pour tous les membres de la société — à travers leurs représentants élus — c'est-à-dire, en fait, de contrôler les politiques et activités de l'Exécutif, y compris à travers l'approbation des dépenses publiques et des mesures fiscales.

#### **JUSTIFICATION DES REFORMES**

L'Assemblée nationale, dans ses efforts pour faire face aux défis associés à la démocratie parlementaire, s'est lancée dans un programme de réformes visant à réorienter l'institution et à la rendre capable d'exercer de manière satisfaisante son mandat constitutionnel. Une volonté irrépressible s'est exprimée dans diverses enceintes, par un nombre croissant de zambiens et de responsables, de voir le rôle et l'efficacité de l'Assemblée nationale renforcés. S'agissant d'une institution représentative, le senti-

ment a fortement prévalu que la voix du peuple devait être audible dans toutes ses activités.

Avec l'avènement de la démocratie et d'une vie politique multipartite en Zambie, des questions comme celles de la bonne gouvernance et de la responsabilité ont pris de l'importance et continuent à figurer parmi les principales attentes de la population. Le Parlement ne pouvait donc se permettre de rester inerte ; d'où les réformes, qu'il faut mettre en œuvre de manière continue et évolutive.

La Constitution de Zambie embrasse les aspects fondamentaux du système parlementaire du pays. Elle met en place un Parlement monocaméral, qui comprend le Président et l'Assemblée nationale. Le Parlement zambien n'est donc pas une autorité souveraine aux pouvoirs sans limites et sans contrôle. Il agit dans le cadre d'une constitution écrite.

Sur le fondement des chapitres V et X et de l'article 54, le Parlement est investi des pouvoirs visant à l'exercice de ses trois missions, à savoir légiférer, approuver les dépenses publiques et les mesures fiscales et contrôler l'administration d'État. A cette fin, le Parlement doit mettre en place des mécanismes appropriés — ce qui explique la nécessité de réformes parlementaires. Les réformes à l'Assemblée nationale s'expliquent par la volonté de garantir que le Parlement zambien exerce réellement ses fonctions, afin de renforcer la démocratie et la bonne gouvernance dans le pays.

## **PRINCIPAUX DOMAINES DE REFORME**

Les cinq domaines qui ont été retenus par le Parlement pour le processus de réforme sont les suivants :

- le système des commissions ;
- la procédure législative ;
- l'administration de l'Assemblée nationale ;
- les services de soutien à l'Assemblée et à ses membres ;
- les relations entre l'élu et sa circonscription

## **LE SYSTEME DES COMMISSIONS**

Les objectifs de la réforme du système de commissions sont les suivants :

- les commissions doivent dupliquer les départements ministériels, afin d'améliorer le développement et le contrôle des politiques publiques, dans le souci de s'assurer que tous les ministères sont effectivement couverts et surveillés ;
- les réunions de commission doivent être publiques et ouvertes à la participation d'experts extérieurs ;
- les projets de loi transmis aux commissions doivent faire l'objet d'un examen plus précis et plus attentif, incluant l'apport de toutes les parties et du public dans son ensemble.



- A l'heure actuelle, on compte onze commissions de surveillance (*Watchdog Committees*), qui dupliquent en conséquence leurs départements ministériels respectifs.

## LA PROCEDURE LEGISLATIVE

Dans le domaine de la procédure législative, les principales réformes proposées sont les suivantes :

- renforcer la participation du public au cours de la procédure législative, en permettant aux parties intéressées de participer aux réunions de commissions — particulièrement, de celles des commissions en charge de l'examen des projets de loi ;
- faciliter le dépôt de propositions de loi par les membres de la Chambre, par le moyen de procédures rationalisées ;
- publier un agenda approprié, de sorte que l'annonce publique des projets de loi intervienne avant leur dépôt sur le bureau de la Chambre ;
- renforcer les missions de contrôle — en d'autres termes, contrôler les activités de l'Exécutif de manière à s'assurer qu'il s'acquitte de ses fonctions de gouvernement ainsi que la Constitution le prévoit.

## CHANGEMENTS RECENTS ET PROCEDURES

Les modifications qui ont porté sur les pratiques et la procédure, lors de la révision du Règlement de 2005, sont les suivantes.

Le programme de réformes suivi par le Parlement zambien a également emporté des changements dans la procédure législative. Ces changements sont apparus nécessaires, dans la mesure où nous nous efforçons de rendre l'institution parlementaire plus démocratique et plus transparente. Dans le passé, c'est à peine si une proposition de loi pouvait être discutée devant la Chambre, en raison des frais mis à la charge son auteur. Sur ce point, l'article 98 (7) du Règlement règle désormais la question des coûts d'impression et de publication d'une proposition de loi, qui doivent être pris en charge par l'Assemblée. Il est à espérer que les parlementaires se sentiront, dès lors, encouragés à présenter des propositions de loi en plus grand nombre à la Chambre.

Le Règlement de l'Assemblée nationale, publié sous l'empire de l'article 88 (1) de la Constitution, a fait l'objet d'une révision, qui constitue l'un des éléments du processus de réforme parlementaire en cours. Les ajouts dans le Règlement révisé sont les suivants :

- i. L'élection du Président, du vice-Président et du vice-Président des commissions doit avoir lieu à bulletins secrets (art. 5 (2) et (11)).
- ii. Les projets ou propositions de loi peuvent être discutés tous les jours, sous réserve que le texte considéré prioritaire n'est pas inscrit à l'ordre du jour (art. 26(1)).

- iii. Les parlementaires peuvent adresser des questions aux ministres, auxquelles il doit être répondu dans les 14 jours si la question ne porte pas sur une politique publique et dans les 7 jours dans le cas contraire (art. 29 (3) et (4)).
- iv. Le Règlement comprend également d'autres formes de contrôle parlementaire, comme les questions, les motions, les rapports annuels et les pétitions. Une modification substantielle du Règlement porte sur son article 31 (1), dans le cadre duquel le vice-Président peut être interrogé tous les vendredis pendant une période de trente minutes. L'article 31 (1) susmentionné constitue une innovation, dans la mesure où aucune durée n'avait auparavant été fixée pour interroger directement le vice-Président. Dans le cadre du Règlement modifié, le vice-Président est désormais soumis à une séance de questions, durant jusqu'à trente minutes, tous les vendredis. Cette séance est exclusivement consacrée aux réponses du vice-Président aux questions des parlementaires, quel qu'en soit le sujet, et aucune séance n'est organisée en son absence. Cette séance porte sur toute question d'intérêt national et est comparable au *question-time* du Premier ministre en usage au Royaume-Uni, au Canada, en Inde et dans d'autres États du Commonwealth (art. 31 (1)).
- v. L'échéance d'examen des motions présentées par les parlementaires est réduite d'une semaine à trois jours (art. 36 (2)).
- vi. Le temps de parole des parlementaires, dans le cadre du débat en réponse à l'Adresse du Président, est réduit de 45 à 20 minutes, mais le parlementaire signataire d'une motion au titre dudit débat dispose d'un temps d'expression illimité et s'exprime en premier, ainsi que l'éventuel cosignataire de la motion (art. 44 (1)).
- vii. Les contestations d'une décision de la présidence, sous forme de motions argumentées, sont renvoyées pour adoption à la commission des Privilèges, absences et services d'appui (art. 61(1)). Le parlementaire qui souhaite contester une décision de la présidence peut le faire en déposant une motion argumentée, qui ne sera pas débattue devant la Chambre à moins que la commission des Privilèges, absences et services d'appui n'ait décidé son inscription à l'ordre du jour de la Chambre (art. 61 (1) et (2)).
- viii. Les parlementaires disposent du droit de s'abstenir à l'occasion d'un vote et les parlementaires handicapés disposent du droit de voter assis, lorsqu'un vote intervient par regroupement dans des salles séparées (art. 63 (4)).
- ix. La durée de la sonnerie qui invite les parlementaires à se rendre en séance pour un vote est portée de 2 à 5 minutes (art. 65).
- x. L'examen du budget constitue l'une des responsabilités principales de la Chambre. Dans ce cadre, de nombreuses dispositions du Règlement ont été modifiées, afin de permettre à la Chambre d'en débattre effectivement. C'est ainsi que l'art. 83 (2) dispose que les ministres doivent présenter leur action en premier lieu, avant que n'interviennent le débat et le vote (art. 83 (2)). Ceci doit permettre aux parlementaires de peser la nécessité d'augmenter ou de réduire les dépenses envi-

sagées par le ministre, après avoir entendu ses déclarations. La durée du débat budgétaire a été portée de cinq à dix jours, afin de laisser plus de temps à la commission des Prévisions pour examiner les estimations (art. 82 (3)).

- xi. L'article 84 (1) du Règlement tente de rompre une tradition de présentation de rapports annuels devant la Chambre. Certaines institutions assujetties ne présentent leurs rapports que trois ans après l'année budgétaire, vidant ainsi de son sens l'examen par le Parlement. Les changements en cours imposent donc que les rapports soient présentés dans les six mois qui suivent la fin de l'année budgétaire. Ceci doit permettre de prendre les mesures de correction appropriées au moment où elles doivent l'être. Ceci doit également permettre de renforcer le rôle de surveillance dévolu au Parlement, dans la mesure où les rapports annuels seront discutés dans un délai préfixé (art. 84 (1)).
- xii. Les coûts d'examen des propositions de loi présentées par les parlementaires seront pris en charge par l'Assemblée nationale, afin de les inciter à proposer des réformes législatives (art. 98 (7)). Le programme de réforme suivi par le Parlement zambien implique également des modifications dans la procédure législative. Ces changements sont rendus nécessaires, dès lors que l'institution tente de se rendre plus démocratique et transparente. Jusqu'à une date récente, pratiquement aucune proposition de loi ne venait en débat devant la Chambre, en raison des frais mis à la charge de son auteur. L'article 98 (7) règle désormais la question des coûts relatifs à l'impression et la diffusion d'une proposition de loi, qui doivent être pris en charge par l'Assemblée. On espère qu'ainsi les parlementaires seront encouragés à déposer plus de propositions de loi sur le bureau de la Chambre (art. 98 (7)).
- xiii. Pour ce qui concerne le renvoi des projets de loi aux commissions compétentes au fond, les parties intéressées se voient donner la possibilité de présenter des contributions aux commissions et de participer à ses débats.
- xiv. Il faut également indiquer que l'art. 103 (7) (nouveau) du Règlement permet aux commissions saisies au fond d'un projet de loi de siéger en même temps que la Chambre. Cette disposition vise à permettre aux parlementaires de délibérer à titre définitif sur un projet de loi et leur donne la possibilité de mieux le comprendre (art. 103 (7)).
- xv. Dans la perspective d'un renforcement du rôle de contrôle du Parlement, les articles 130 à 158 contiennent diverses dispositions relatives aux réunions des commissions. Afin de rendre ces réunions plus facilement accessibles au public, il a été décidé de lui permettre d'y assister. L'article 130 (1) dispose que toutes les réunions des commissions de l'Assemblée nationale seront publiques en session, à moins que la commission ne décide de siéger à huis clos (art. 130 (1)).
- xvi. Pour ce qui concerne les commissions permanentes en tant que telles, il est prévu que les réunions de ces commissions seront ouvertes au public, ce qui exclut les commissions spéciales et les commissions internes ; une commission pour les réformes et la modernisation est créée et le mandat de la Commission des prévisions

est étendu, afin de comprendre un examen et un contrôle régulier des prévisions budgétaires et de conduire des audits budgétaires (art. 130 (1)).

- xvii. Dans l'hypothèse où l'auteur ou le coauteur d'un rapport se déclare en désaccord avec son propre rapport, le rapport est abandonnée et la commission se reconstitue (art. 144(4)).
- xviii. Un code vestimentaire souple a été adopté, permettant aux femmes parlementaires de porter le pantalon et aux hommes de porter de togas ou des vêtements de brousse avec un foulard ou une cravate (art. 207 (1) et (2)).
- xix. La conduite des parlementaires est régie par le Code de conduite parlementaire et ministériel (art. 218).

En guise de conclusion, les changements et procédures récents à l'Assemblée nationale de Zambie attestent de l'engagement de l'Assemblée en faveur de la liberté politique et de l'Etat de droit. Les réformes parlementaires mises en œuvre jusqu'à présent s'ancrent dans cet engagement, qui vise à rendre audible la voix des électeurs. En adoptant un nouveau Règlement en 2005, l'Assemblée a ainsi confirmé son action irréversible au service d'une démocratie libre et pluraliste, que le peuple zambien exige.

**M. Ian Harris, Président**, a remercié Mme Doris Katai Katebe Mwinga pour sa communication. Il a ensuite invité les membres présents à lui adresser leurs questions.

**M. Marc Bosc (Canada)** a indiqué que le problème du port du pantalon pour les femmes s'est également posé au Canada.

Il a fait part du sentiment de frustration qu'on ne peut qu'éprouver vis-à-vis des médias, qui ont toujours le dernier mot : les journalistes savent toujours écrire, jamais effacer, même s'ils ont diffusé des inexactitudes.

**M. Malcolm Jack (Royaume-Uni)** a souhaité obtenir des précisions sur la participation du public aux travaux des commissions permanentes — une question appelée à être prochainement débattue à la Chambre des communes, dans le cadre de la Commission de la modernisation.

Il a demandé si les rédacteurs des propositions de loi pouvaient bénéficier d'une assistance technique de la part de l'administration.

— Présidence de Mme Hélène Ponceau, Vice-présidente —

**M. Xavier Roques (France)** a indiqué qu'en 1970, le secrétaire général de l'Assemblée nationale avait convoqué une députée portant le pantalon en séance publique, pour lui faire remarquer qu'il ne s'agissait pas là d'une tenue adéquate. Le même secrétaire général avait interdit aux femmes fonctionnaires — et notamment aux secré-

taires — de se présenter en pantalon au bureau. La mesure n'a guère résisté à l'évolution des mœurs et des habitudes vestimentaires...

Le combat contre les journalistes est perdu d'avance, qui s'y entendent parfaitement pour faire dire aux hommes politiques ce qu'ils souhaitent leur faire dire.

Pour ce qui concerne le vote, le droit de s'abstenir n'était pas reconnu en France jusqu'à une date récente, au motif que le député avait été élu pour prendre position et qu'il ne pouvait s'y refuser. L'abstention était contraire à son mandat, au fait d'être élu, au fondement même de la démocratie représentative. Apparemment, c'est à l'occasion d'un vote célèbre, celui sur l'octroi des pleins pouvoirs au maréchal Pétain (10 juillet 1940), que l'on a décidé de permettre aux députés de s'abstenir.

**Mme Judy Middlebrook (Australie)** a indiqué que le Parlement australien avait décidé de modifier son Règlement en 2004 et qu'une pleine année avait été nécessaire à la commission de la Procédure pour mettre à jour l'ensemble de ses formulations. Le travail du Parlement zambien apparaît donc remarquablement rapide : comment cela a-t-il été possible ?

**M. Shri P.D.T. Achary (Inde)** a souhaité avoir des précisions sur l'organisation des réunions publiques des commissions, une idée qui est actuellement envisagée par le Président du Lok Sabha. Dans le contexte de réunions publiques, le risque n'est en effet pas négligeable que le ministre ou le représentant du Gouvernement estime ne pas pouvoir s'exprimer en toute franchise. Quel bilan dresser de l'expérience zambienne, trois ans après l'introduction de ces modifications ?

Par ailleurs, quel est le cheminement que suivent les propositions de loi des parlementaires et quel est leur devenir ? En Inde, il est fréquent que ces propositions finissent par être retirées avant de venir en débat.

**Mme Claressa Surtees (Australie)** a souligné la difficulté d'apporter une réponse appropriée à la pression, parfois hostile, des médias.

**M. Ibrahim Mohamed Ibrahim (Soudan)** a estimé que les médias et le public ne doivent pas assister et participer aux réunions des commissions, mais seulement aux débats généraux. Les travaux de commissions sont des travaux préparatoires et leur présence pourrait préjudice à la qualité de ces travaux. La présence de médias constitue une invitation à se donner en spectacle et faire son autopromotion. Quel jugement porter, au terme de trois années d'expérience de ce nouveau système ?

**M. Hans Brattestå (Norvège)**, rappelant qu'il a commencé sa carrière de fonctionnaire parlementaire en 1984, a dit se souvenir que les parlementaires n'avaient, à l'époque, pas le droit de s'abstenir. Les parlementaires absents étaient même notés et leurs noms rendus publics.

En Norvège, les auditions de commission sont ouvertes au public mais les délibérations se tiennent à huis clos. Ce système contribue au consensus et laisse la possibilité à chacun de changer d'opinion, sans risque que des propos irréflectifs se trouvent ensuite repris dans les médias.

En Norvège, les commissions ne peuvent, en tant que telles, prendre d'initiative et ne doivent se prononcer que sur les seules questions dont elles sont saisies par le Parlement. En est-il de même en Zambie ?

**M. Tango Lamani (Afrique du Sud)** a indiqué qu'en Afrique du Sud, toutes les réunions des commissions et les auditions sont ouvertes tant au public qu'aux médias. Afin d'éviter la diffusion de propos déformés, les présidents de commission tiennent personnellement des réunions d'information régulières avec les principaux médias, pour les éclairer sur les questions dont débattent les commissions.

**M. Yogendra Narain (Inde)** a souhaité obtenir des précisions sur deux points : comment les réformes ont-elles été lancées et quel rôle les médias y ont-ils joué ?

En Inde, un programme spécifique est organisé à l'intention des journalistes, afin de leur expliquer les procédures parlementaires, mais aussi de leur rappeler leurs droits et devoirs. Il s'agit là d'un outil intéressant, notamment vis-à-vis de journalistes peu expérimentés et parfois tentés de déformer la réalité sur certains points sensibles.

Quelles sont, en dernier lieu, les sanctions susceptibles d'être prises à l'encontre d'un parlementaire dont le comportement enfreindrait les règles posées par le Code de conduite de l'Assemblée nationale zambienne ?

**M. Samuel Waweru Ndindiri (Kenya)** a indiqué qu'il existait également un code vestimentaire au Kenya, qui date d'avant l'indépendance. Les hommes devaient porter le costume et la cravate, les femmes, la robe (et, facultativement, le chapeau — désormais interdit pour des raisons de sécurité). Les femmes ont désormais également obtenu le droit de porter le pantalon.

Pour ce qui concerne les travaux des commissions, leurs délibérations ne sont pas publiques — même s'il est fréquent que des députés s'expriment, ensuite, dans la presse et laissent filtrer certaines informations.

**M. El Hadj Umar Sani (Nigeria)** a indiqué que, dans les pays en développement, les médias ne semblent généralement pas respecter la même déontologie que dans les pays industrialisés. Les journalistes recherchent le sensationnel à tout prix et n'hésitent pas à prendre directement les députés à partie.

La presse tend à rapporter les faits de manière délibérément inexacte, une attitude face à laquelle on se sent parfois désarmé.

Il existe au Nigeria un Comité de l'éthique et des privilèges, qui peut proposer des sanctions à l'encontre d'un député fautif — ces sanctions devant ensuite être approuvées par la Chambre elle-même.

**M. John Clerc (Suisse)** a indiqué que la question du vêtement féminin ne s'est posée en Suisse qu'en 1971, au moment où le droit de vote a été reconnu aux femmes. A l'époque, on exigeait une tenue « correcte » — disposition difficile à mettre en œuvre. A partir de 2003, toutes les règles d'ordre vestimentaire ont été supprimées.

**M. Md. Lutfar Rahman Talukder (Bangladesh)** a estimé que les excès de la presse constituaient un problème général dans tous les pays.

Au Bangladesh, les médias n'ont accès aux réunions de commission que si le président de la commission l'autorise, le principe général étant le huis clos. Lorsque le Parlement siège, des locaux spécifiques sont mis à la disposition de la presse et les débats sont radiodiffusés.

**M. Robert Myttenaere (Belgique)** a indiqué que l'abstention fut longtemps interdite en Belgique, ce qui explique qu'aujourd'hui encore, lorsqu'un député s'abstient, il doit s'en expliquer.

Outre la question du pantalon, se pose celle du couvre-chef. Il faut rappeler que le Règlement de la Chambre des représentants de Belgique impose au public assis dans les tribunes de ne donner « aucune marque d'approbation ou d'improbation » et d'être « tête nue ». Cette dernière disposition n'a longtemps posé aucun problème particulier, jusqu'à ce que soit soulevée la question du port du foulard par des collégiennes ou lycéennes de confession musulmane. Jusqu'à présent, la Chambre des représentants — à la différence du Sénat — n'a pas autorisé ce port du voile dans le public, mais une enquête récente auprès d'autres Chambres européennes a démontré que cette position était désormais minoritaire.

Une adaptation de cette disposition réglementaire devrait donc être examinée d'ici peu.

**Mme Keorapetse Boepetswe (Botswana)** a indiqué qu'au Botswana, les réunions de commission se tiennent à huis clos et que les médias ne sont autorisés à rencontrer les parlementaires qu'entre les réunions.

**M. Raymond Okinda (Gabon)** a indiqué qu'au Gabon, le public et les médias ne sont pas autorisés à assister aux travaux des commissions. En revanche, un conseiller en communication de l'Assemblée nationale y assiste et diffuse auprès des médias les conclusions de ces travaux.

**Mme Doris Katai Katebe Mwinga**, répondant aux différents intervenants, a indiqué qu'une Commission des réformes avait été officiellement installée en 2005 — commission qui a, en réalité, commencé ses travaux dès 2002, peu après les élections. Elle a travaillé en étroite collaboration avec la Commission du Règlement, recueilli les observations de tous les parlementaires et présenté un document de synthèse sur les domaines où la réforme apparaissait particulièrement nécessaire. Des ateliers thématiques ont été organisés, des recommandations d'amendement du Règlement intérieur présentées.

— Le rôle des commissions en Zambie est analogue à celui qu'elles jouent dans nombreux parlements : elles étudient les projets ou propositions de loi et rendent compte de leurs travaux à la Chambre. Les auditions sont ouvertes au public, mais leurs travaux ont lieu à huis clos. Lorsqu'un ministre s'exprime devant une commission, son intervention et les débats ultérieurs avec les membres de la commission sont ouverts au public — un principe de publicité vis-à-vis duquel le Gouvernement s'est longtemps montré réticent, au cours des années quatre-vingt-dix. Des craintes se sont exprimées très ouvertement, au motif que cela nuirait à l'efficacité de son action.

Aujourd'hui, ses représentants se sont habitués à devoir présenter et défendre leur position en public. Le public et l'administration même sont satisfaits de cette réforme.

— Pour ce qui concerne les relations avec les médias, il existe en Zambie une Commission des privilèges, présidée par le vice-Président du Parlement. Il peut arriver que, face à des pratiques répétées de diffusion d'informations erronées, les accréditations de certains journalistes soient retirées.

Un Manuel des relations avec la presse a été élaboré, qui précise certaines procédures ou indique les commissions qui se réunissent à huis clos.

— Pour ce qui concerne le vote et le droit à l'abstention, il a été décidé en 2005 que ce droit devait être reconnu. En toute hypothèse, un certain contrôle sur le vote des parlementaires est effectué par les partis politiques eux-mêmes.

— Afin de mieux informer le public des travaux du Parlement et de mieux l'y associer, des bureaux de circonscription ont été créés dans les cent cinquante circonscriptions. Ils sont destinés à faciliter le contact des électeurs avec leurs élus.

**M. Petr Tkachenko (Russie)**, soulignant la qualité de la communication de Mme Doris Mwinga et l'importance de la question de la réforme législative, a proposé que ce thème du processus législatif puisse faire l'objet d'un débat dans le cadre d'une prochaine session de l'ASGP.

**Mme Hélène Ponceau, Vice-présidente**, a remercié Mme Doris Katai Katebe Mwinga pour sa communication ainsi que l'ensemble des membres présents pour leurs interventions nombreuses et pertinentes.

LA SEANCE A ETE LEVEE A 12H40.



# DEUXIEME SEANCE

## Lundi 17 octobre 2005 (15h00)

Présidence de M. Ian Harris, Président

---

LA SEANCE A ETE OUVERTE A 15H15.

**M. Ian Harris, Président**, a fait part d'une modification à l'ordre du jour : la communication de M. Prosper Vokouma, secrétaire général de l'Assemblée nationale du Burkina Faso, intitulée « Présentation du plan stratégique de développement du Parlement du Burkina Faso, 2004-2014 », ne pourra être présentée aujourd'hui et sera donc reportée à la session de Nairobi.

### **1. Communication de M. Bruno Haller (Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe) : « La contribution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) au renforcement de la démocratie en Europe »**

**M. Bruno Haller (Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe)** a présenté la communication suivante, intitulée « *La contribution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) au renforcement de la démocratie en Europe* » :

#### **1 INTRODUCTION : « LA CONSCIENCE DEMOCRATIQUE DE L'EUROPE »**

Lors de la création du Conseil de l'Europe, en 1949, deux organes statutaires voient le jour : le Comité des Ministres (des Affaires étrangères) et l'Assemblée Consultative, connue aujourd'hui sous le nom d'Assemblée parlementaire. Celle-ci est la toute première assemblée européenne et la première instance à réunir des parlementaires nationaux au sein d'une organisation internationale.

Cet élan démocratique était primordial pour embrasser les objectifs et la raison d'être même du Conseil de l'Europe. En effet, l'objectif de cette institution était et demeure la réalisation d'une union plus étroite entre ses Etats membres, considérée comme un moyen privilégié de renforcer la démocratie, les droits de l'homme et l'état de droit.

Depuis sa création, l'Assemblée parlementaire s'est toujours considérée comme le porte-flambeau de la démocratie en Europe, une institution démocratique modèle, « la conscience démocratique de l'Europe ». Par conséquent, elle a non seulement fait tout son possible pour protéger et encourager la démocratie et les institutions démocratiques à travers le continent, mais elle s'est aussi efforcée d'influencer l'évolution du Conseil de l'Europe en faveur de la démocratie.

Ainsi, à titre d'exemple, l'objectif d'une des premières campagnes de l'Assemblée était de veiller à ce que le premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), le plus connu et le plus puissant des quelque 200 conventions internationales conclues dans le cadre du Conseil de l'Europe, contienne une clause obligeant les parties contractantes à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. Une autre préoccupation de l'Assemblée était que la Convention protège le droit d'organiser une opposition politique.

## **2 L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE EN TANT QUE FORUM DE DISCUSSION ET DE REFLEXION SUR LA DEMOCRATIE**

### **2.1 L'AVENIR DES INSTITUTIONS DEMOCRATIQUES**

En tant que « cercle de réflexion » et « laboratoire d'idées », l'Assemblée parlementaire contribue largement au débat actuel portant sur la nature même de la démocratie, sa définition, ses modalités et ses conditions, son fonctionnement et son développement. Une telle réflexion fait souvent suite à une prise de conscience progressive ou soudaine de menaces telles que le terrorisme ou de problèmes comme la baisse de la participation aux élections.

Ainsi, ayant constaté que le rôle des parlements s'affaiblissait dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, que ces Etats rencontraient des difficultés croissantes dans l'exercice de leurs compétences législatives et de leur pouvoir de contrôle de l'exécutif, et que les institutions démocratiques devaient être adaptées pour répondre aux besoins de la société moderne, l'Assemblée parlementaire a organisé en 1974 un colloque sur l'avenir des institutions démocratiques en Europe dont elle a ensuite analysé les résultats. En 1976, elle a de nouveau organisé une Conférence sur le développement des institutions démocratiques en Europe, qui a principalement traité de la prédominance croissante des partis politiques ; des forces extraparlimentaires et des groupes de pression susceptibles de dénaturer le modèle traditionnel de la démocratie représentative ; des moyens de renforcer le contrôle du gouvernement par le parlement ; de la procédure de contrôle judiciaire ; des politiques d'éducation visant à promouvoir l'égalité des chances, des convictions et des comportements démocratiques ; ainsi que du rôle particulier des médias en tant que contre-pouvoir démocratique.

Une des conclusions du débat sur la Conférence de 1976 sous-tend aujourd'hui encore le travail de l'Assemblée. Cette conclusion stipulait que les problèmes liés à la

démocratie parlementaire en Europe sont bien trop complexes pour être résolus au seul niveau national. De plus, en ce qui concerne les responsabilités européennes des parlements nationaux, des gouvernements et des partis politiques, ces problèmes devraient être examinés dans un contexte européen.

## 2.2 LES CONFERENCES DE STRASBOURG SUR LA DEMOCRATIE PARLEMENTAIRE

En 1983, 1987 et 1991, l'Assemblée parlementaire a organisé à Strasbourg trois Conférences sur la démocratie parlementaire. Ces rencontres ont non seulement permis d'analyser en profondeur les difficultés que traversait la démocratie parlementaire et de réfléchir aux moyens de la renforcer et de la faire progresser, mais elles ont en outre débouché sur le « consensus de Strasbourg » qui définit les composantes essentielles d'une démocratie parlementaire pluraliste.

Il a été reconnu que la protection des droits et des libertés fondamentaux (droit à la vie, droit à la liberté, liberté d'expression, de pensée et de conscience, etc.) se trouve au cœur de chaque action menée par l'Etat et que cette protection est assurée par le droit qu'ont les citoyens de choisir leur gouvernement ou d'en changer lors d'élections au suffrage universel et au scrutin secret. Elle est également garantie par la responsabilité de l'exécutif envers les représentants élus par le peuple et par le droit et le devoir qu'ont ces représentants élus de régler la vie en société par des lois et de contrôler l'exécutif. La démocratie a été décrite comme une société ouverte dans laquelle tous les pouvoirs de l'Etat émanent du peuple. De ce principe découlent le droit de participation et de consultation dans les décisions politiques, la liberté d'accès à l'information, la liberté de la presse et des médias, la liberté de s'organiser en groupes politiques et de briguer des mandats politiques, la liberté d'association, la liberté de négocier les conditions de travail et l'interdiction de l'esclavage et de l'exploitation. Une autre composante fondamentale de la démocratie, l'égalité devant la loi sans distinction de sexe, de race, de couleur, de religion ou d'origine nationale, exige un pouvoir judiciaire indépendant, un système de contrôle judiciaire des décisions prises par l'exécutif, une police et des forces armées subordonnées au gouvernement élu, le droit au respect de la vie privée et la protection de la liberté individuelle. Ces libertés ne peuvent faire l'objet de restrictions que si celles-ci visent à protéger les droits et les libertés d'autrui.

Les débats des Conférences de Strasbourg ont notamment porté sur « l'élargissement de la participation au processus électoral », « la responsabilité des représentants élus et l'évolution de la science et des technologies modernes », « la violence, les médias et la démocratie », « l'éducation à la citoyenneté démocratique » et « les problèmes de la transition d'un régime autoritaire ou totalitaire à un système réellement démocratique ».

La Conférence de Strasbourg de 1991 s'est tenue dans un contexte de bouleversements fondamentaux en Europe et dans beaucoup d'autres régions du monde. Les participants en ont conclu que « les peuples du monde exigent le remplacement de la notion formelle de légalité par celle plus significative de "légitimité" ». Dans leur déclaration

finale, ils affirment que la « légitimité » des régimes politiques ne pouvait devenir une réalité que dans un contexte international réunissant un certain nombre de conditions, parmi lesquelles la reconnaissance d'un « devoir international d'intervention » lorsque les droits de l'homme sont transgressés. L'expérience acquise au travers de ces Conférences de Strasbourg a été très utile pour l'une des priorités majeures de l'Assemblée dans les années quatre-vingt dix : promouvoir et stabiliser la démocratie dans les pays d'Europe centrale et orientale.

### **2.3 LES CONFERENCES EUROPEENNES DES PRESIDENTS DE PARLEMENT**

Depuis 1995, l'Assemblée parlementaire organise des Conférences européennes des présidents de parlements. Annuelle jusqu'en 1980, cette manifestation se tient désormais tous les deux ans. Nombre de ces conférences ont examiné d'un œil critique les problèmes rencontrés par la démocratie parlementaire. A la Haye, en 1994, par exemple, les participants ont cherché à savoir si la démocratie parlementaire européenne était en danger. Pour cela, ils ont analysé dans quelle mesure les médias représentaient une force politique et le Parlement reflétait véritablement la population, et réfléchi aux instruments susceptibles d'améliorer le contrôle parlementaire. A Zagreb, en 2002, il a été question des « démocraties face au terrorisme : les stratégies nationales », et à Strasbourg, en 2004, la question posée était : « Notre démocratie est-elle démocratique ? ». L'attention s'est portée sur l'impact de la technologie moderne sur les procédures démocratiques ainsi que sur la coopération entre les parlements nationaux et les assemblées européennes pour promouvoir la démocratie. La prochaine Conférence se tiendra à Tallin, en Estonie, les 30 et 31 mai 2006.

### **2.4 PROBLEMES SPECIFIQUES A LA DEMOCRATIE**

L'Assemblée parlementaire examine des rapports traitant de nombreux problèmes spécifiques auxquels les démocraties ont à faire face et elle recherche des solutions. Ainsi, depuis 1972, elle adopte régulièrement des résolutions, des recommandations et des avis concernant *la menace terroriste* dans le cadre de l'engagement fondamental du Conseil de l'Europe pour le respect de la démocratie, des droits de l'homme et de la primauté du droit. Le dernier débat a donné lieu à la Recommandation 1677 (2004) et à la Résolution 1400 (2004) sur le défi du terrorisme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Ces textes ont permis à l'Assemblée de rappeler sa définition du terrorisme, sa condamnation et son rejet absolu de la terreur utilisée à des fins politiques. Elle y réaffirme également sa position de principe selon laquelle la lutte contre le terrorisme doit toujours être compatible avec les libertés fondamentales et le respect des droits de l'homme, qu'elle a vocation à protéger, partant du principe de la primauté absolue du droit fondamental et inaliénable à la vie. L'Assemblée a notamment influé sur la rédaction des conventions du Conseil de l'Europe concernant le terrorisme, la Convention sur la répression du terrorisme de 1977 et son protocole de 2003 ainsi que la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, ouverte à la signa-

ture des Etats membres lors du 3<sup>e</sup> Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement qui s'est tenu à Varsovie les 16 et 17 mai 2005.

En 1978, consciente des problèmes que représentent de nouveaux partis de protestation et des groupes d'action de citoyens pour les *partis politiques* européens en place, l'Assemblée a organisé un colloque sur le rôle des partis politiques dans le développement de la démocratie parlementaire. Les participants ont procédé à une analyse approfondie de cette crise ressentie de la représentation politique et fonctionnelle. Plus récemment, l'Assemblée parlementaire a soulevé la question de la menace des partis et mouvements extrémistes pour la démocratie en Europe [Résolution 1344 (2003)], des restrictions concernant les partis politiques [Résolution 1308 (2002)] et de leur financement [Recommandation 1516 (2001)].

D'autres problèmes ont été soulevés par l'Assemblée dans le cadre de son action en faveur du renforcement démocratique. Par exemple :

- *l'âge minimal concernant le droit de vote* [Recommandation 1315 (1997)] : afin d'étendre et de renforcer la démocratie tout en incitant les jeunes à se joindre à l'électorat, de leur donner de nouveaux droits et de nouvelles responsabilités faisant d'eux des citoyens à part entière, l'Assemblée recommande aux pays membres d'harmoniser l'âge pour le droit de vote et la présentation aux élections à 18 ans, tous pays et toutes élections confondus. Une attention particulière devrait être portée à la préparation des jeunes à la vie civique par l'éducation et la promotion de la vie associative.
- *la participation des femmes aux élections* [Recommandation 1676 (2004)] : l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'élaborer une charte de l'égalité électorale dans laquelle les Etats membres du Conseil de l'Europe souscriraient à une action concertée ayant pour but de garantir les droits électoraux des femmes et d'accroître la participation de celles-ci aux élections. Cette charte devrait prévoir toutes les mesures nécessaires pour mettre hors-la-loi et éliminer des pratiques telles que le « vote familial » et fixer l'objectif de porter à 40 % d'ici à 2020 le taux minimal de représentation des femmes au sein du parlement et des autres assemblées élues.
- *l'abolition des restrictions au droit de vote* [Recommandation 1714 (2005) et Résolution 1459 (2005)] : eu égard à l'importance du droit de vote dans une société démocratique, l'Assemblée estime que les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient réexaminer les restrictions existantes et abolir toutes celles qui ne sont plus nécessaires ni proportionnées dans la poursuite d'un objectif légitime. La Résolution et la Recommandation invitent en particulier les Etats membres à permettre à leurs citoyens vivant à l'étranger de voter aux élections nationales.
- *la participation des immigrés et des résidents étrangers à la vie politique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe* [Recommandation 1500 (2001)] : l'Assemblée souligne que la légitimité démocratique exige une égale participation de tous les groupes sociaux au processus politique et que la contribution des non-

ressortissants résidents légaux à la prospérité d'un pays est une raison supplémentaire de leur accorder le droit de peser sur les décisions politiques du pays concerné. En conséquence, l'Assemblée engage notamment les gouvernements des Etats membres à garantir le droit de voter et de se présenter aux élections locales à tous les immigrés légalement établis depuis au moins trois ans, sans faire de différence quant à leur origine.

- *les instruments de la participation des citoyens dans la démocratie représentative* [Résolution 1121 (1997)] : l'Assemblée estime que le maintien d'une démocratie vivante dépend essentiellement du concours actif et de la participation de l'électorat aux affaires publiques ; pourtant, dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, les institutions politiques sont ainsi faites que la participation des citoyens à la vie politique se limite aux élections de représentants. L'Assemblée considère que les possibilités de participation directe des citoyens à la vie politique devraient être approfondies. La Résolution définit les principes fondamentaux de la consultation de l'électorat par référendum.
- *les référendums : vers de bonnes pratiques en Europe* [Recommandation 1704 (2005)] : l'Assemblée considère que le recours au référendum devrait être encouragé comme moyen de renforcer le processus démocratique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et de réduire la distance entre les électeurs et les décideurs. Le Conseil de l'Europe, en sa qualité de gardien de la démocratie, devrait prendre l'initiative de définir des règles pour le tenue de référendums et promouvoir de bonnes pratiques en la matière afin de s'assurer que les référendums sont utilisés comme un complément de la démocratie représentative et de prévenir toute utilisation abusive.
- *les médias et la culture démocratique* [Recommandation 1407 (1999)] : les médias sont essentiels pour la création et le développement d'une culture démocratique. Ils fournissent de l'information qui influence les opinions et les attitudes ainsi que les choix politiques. En conséquence, les médias doivent être libres, pluralistes et indépendants tout en se montrant, de leur propre initiative, socialement responsables. Les médias font de plus en plus face aux mêmes types de problèmes, lesquels appellent le même type d'approches coordonnées. Les principaux défis sont : la sauvegarde de l'indépendance des médias, à la fois politique et commerciale ; la protection du service public de la radiodiffusion ; le refus de la dépendance, de l'uniformisation, du sensationnalisme, de « l'infospectacle » et de l'exploitation du crime et de la violence ; la recherche d'un juste milieu entre le droit au respect de la vie privée et le droit à l'information. L'Assemblée souligne qu'il est du devoir des responsables politiques de veiller à ce que les conditions politiques et juridiques soient réunies, d'une part pour permettre aux médias d'opérer librement, et d'autre part pour garantir les libertés individuelles et les autres droits fondamentaux.
- *l'incidence des nouvelles technologies de communication et d'information sur la démocratie* [Résolution 1120 (1997) et Directive 531 (1997)] : l'Assemblée re-

connaît que les NTCI offrent notamment la possibilité de bâtir un nouveau type de communication à double sens et de faire naître un nouveau concept de « citoyenneté électronique ». Elle préconise que les parlements nationaux et les collectivités décentralisées soient dotés des équipements nécessaires au développement des consultations élus-citoyens, assurant ainsi une plus grande participation de ces derniers à la prise de décision politique. L'Assemblée invite les parlements à prendre des mesures législatives afin de garantir le meilleur usage de ces moyens technologiques au bénéfice des citoyens et de concilier développement des technologies et respect des principes démocratiques et des droits de l'homme.

- *Religion et démocratie* [Recommandation 1396 (1999)] : l'Assemblée est consciente que plusieurs problèmes de la société moderne européenne ont une composante religieuse, tels que les mouvements fondamentalistes intolérants et les actes terroristes, le racisme et la xénophobie, les conflits ethniques. S'il est vrai que la politique doit être séparée de la religion, la démocratie et la religion ne sont pas pour autant incompatibles et peuvent être des partenaires valables. En s'attaquant aux problèmes de la société, les autorités peuvent mettre fin aux causes de l'extrémisme religieux. L'éducation est l'élément clé pour combattre l'ignorance, les stéréotypes et la méconnaissance des religions. L'Assemblée estime que les gouvernements devraient faire plus pour garantir la liberté de conscience et d'expression religieuse, pour promouvoir l'éducation en matière religieuse, pour encourager le dialogue avec et entre les religions et pour favoriser l'expression culturelle et sociale des religions.
- *la démocratie et le développement économique* [Résolution 1209 (2000)] : l'Assemblée reconnaît combien la démocratie est importante pour un développement économique durable. De la même manière, le développement économique peut amener un pays à entrer dans un cas de figure où davantage de démocratie est souhaitable, voire nécessaire pour que ce développement se poursuive. Dans une économie mondiale intégrée, où une crise financière dans un pays ou une région risque de plus en plus de toucher tous les autres, la démocratie, dans son sens le plus profond et le plus large, offre le meilleur rempart contre l'instabilité économique nationale et internationale.

### **3 MESURES VISANT A RENFORCER LA DEMOCRATIE DANS LES ETATS MEMBRES**

#### **3.1 LE RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS DEMOCRATIQUES DANS LES ETATS MEMBRES**

Dans la Résolution 1154 (1998) sur le *Fonctionnement démocratique des parlements nationaux*, l'Assemblée s'est appuyée sur une analyse comparative de 27 systèmes parlementaires européens dans les domaines clés que sont l'initiative et les procédures législatives, le contrôle parlementaire de l'exécutif et le statut des parlementaires.

Elle propose des mesures permettant de renforcer l'efficacité des parlements dans l'accomplissement de leur mission.

Dans la Résolution 1353 (2003), intitulée *L'avenir de la démocratie : renforcer les institutions démocratiques*, l'Assemblée expose des propositions concrètes destinées à rendre les processus de décision démocratique et les décideurs politiques plus accessibles, plus ouverts, plus transparents et plus responsables.

A côté des normes démocratiques traditionnelles (libertés fondamentales, élections libres et équitables, etc.), l'Assemblée, dans la Recommandation 1680 (2004) et la Résolution 1407 (2004) sur les *Nouveaux concepts pour évaluer l'état de développement démocratique*, dresse une nouvelle liste détaillée des paramètres d'évaluation du développement démocratique dans un pays donné. Parmi ces paramètres figurent la transparence des actions et de l'administration gouvernementales, l'étendue des mesures de lutte contre la corruption et leur efficacité, et la condition des minorités. L'Assemblée a décidé de mettre en place un mécanisme de rapports périodiques sur l'état de développement démocratique, qui permette à chaque Etat membre ou Etat observateur de présenter des informations actualisées sur les réformes démocratiques et autres mesures adoptées.

Dans cette perspective, en février 2005 la commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire a organisé un symposium à Varsovie sur le « renforcement de la démocratie en Europe ». Les participants ont conclu que, bien qu'il soit peut-être exagéré de parler d'une démocratie en crise, il s'agit pourtant d'un bien si précieux qu'il faut constamment la surveiller afin de maintenir sa qualité et sa stabilité. Tout doit être fait pour la protéger de menaces futures. A ce sujet, il a été question de la mise en place d'un mécanisme de contrôle de la démocratie et des institutions démocratiques, s'appuyant sur des rapports d'évaluation de la situation dans les Etats membres en matière de société civile, de décentralisation des décisions, de partis politiques, de médias et d'éducation civique. Les participants au symposium ont également préconisé une étude approfondie de l'impact des nouvelles technologies de communication et d'information sur le processus démocratique.

De plus, l'Assemblée a salué la décision prise lors du 3<sup>e</sup> Sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe de créer un Forum du Conseil de l'Europe pour l'avenir de la démocratie. Cette idée, lancée par l'Assemblée, exige à présent une réflexion quant aux modalités de sa mise en œuvre. L'Assemblée est déterminée à jouer un rôle de premier plan dans ce processus et, pour se faire, souhaite y être étroitement associée. Selon elle, l'objectif de ce Forum est de renforcer la démocratie, les libertés politiques et la participation des citoyens. Il sera ouvert à tous les Etats membres et à la société civile, représentés par des décideurs, des fonctionnaires, des acteurs de terrain ou des universitaires. Le Forum permettra des échanges d'idées, d'informations et d'exemples de bonnes pratiques, ainsi que des discussions sur les initiatives qui pourraient être entreprises, renforçant ainsi, par sa réflexion et ses propositions, l'action du Conseil de l'Europe en matière de démocratie.



Enfin, l'Assemblée se tient prête à offrir une assistance ou une médiation politique directe lors d'une crise politique présentant une menace pour la démocratie dans un Etat membre. Par exemple, au cours de la crise de 1996-1997 en Albanie, l'Assemblée a envoyé une mission d'enquête ainsi qu'une équipe d'observation des élections et a prêté son concours pour le développement d'un consensus sur la Constitution. L'Assemblée a aussi offert ses bons offices en Moldova pour un dialogue entre le gouvernement et l'opposition dans une situation de tensions politiques durant les années 2002 et 2003.

### **3.2. LA PROCEDURE DE SUIVI DE L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE**

Depuis 1993, l'Assemblée parlementaire contrôle le respect des obligations et des engagements pris par les nouveaux Etats membres lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe. Mais c'est en 1997 que l'Assemblée créa une commission spécialisée, la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), chargée de vérifier le respect par les Etats membres des engagements contractés au moment de leur adhésion et des obligations découlant du Statut du Conseil de l'Europe, de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des autres Conventions du Conseil de l'Europe auxquels ils sont parties.

La commission de suivi doit rendre compte tous les ans à l'Assemblée de l'évolution générale des procédures de suivi et lui soumettre, au moins tous les deux ans, un rapport sur chacun des pays faisant l'objet d'un suivi. Les débats parlementaires en matière de suivi se déroulent en public. Toutefois, la procédure au niveau de la commission demeure confidentielle. Les rapports de suivi sont élaborés séparément pour chaque pays. Deux corapporteurs sont nommés pour chaque Etat et désignés selon un critère d'équilibre politique et régional. Le rapport est assorti d'un projet de résolution présentant des propositions concrètes destinées à améliorer la situation dans le pays concerné et d'un projet de recommandation à l'attention du Comité des Ministres.

Depuis 1998, la commission a présenté six comptes rendus annuels sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée. Depuis 1997, elle a soumis un grand nombre de rapports nationaux. Actuellement, dix Etats font l'objet d'un suivi : l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la Moldova, Monaco, la Russie, la Serbie-Monténégro et l'Ukraine.

Depuis 1997, l'Assemblée parlementaire a décidé que lorsqu'une procédure de suivi prendrait fin, un dialogue serait instauré avec les autorités nationales concernant certaines questions mentionnées dans les résolutions adoptées. L'Assemblée pourrait ainsi décider de rouvrir une procédure si une clarification ou une coopération plus approfondie s'avéraient nécessaires. Au cours de l'année 2000, la commission a repris le dialogue avec l'Estonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la République tchèque. Au cours de l'année 2001, le dialogue a été renoué avec la Bulgarie, la Croatie et l'ex-République yougoslave de Macédoine, et plus récemment, en 2002, avec la Lettonie. Un dialogue post-suivi a été engagé avec la Turquie.

Satisfaite des résultats obtenus grâce au dialogue post-suivi, la commission de suivi a décidé de recommander au Bureau de l'Assemblée de mettre fin aux dialogues post-suivi avec l'Estonie, la Lituanie, la Roumanie, la Croatie et la République tchèque (respectivement en janvier 2001, janvier 2002, mai 2002, septembre 2003 et octobre 2004).

L'objectif de la procédure de suivi est d'identifier les domaines dans lesquels l'Assemblée ou d'autres organes du Conseil de l'Europe, selon le cas, pourraient apporter soutien et assistance. Cette aide s'inscrit dans le cadre de programmes d'assistance établis d'un commun accord, par exemple en vue de la mise en œuvre de propositions de réformes législatives ou institutionnelles.

Le Règlement prévoit la possibilité pour l'Assemblée de sanctionner le manque de respect persistant des obligations et des engagements contractés, ou le manque de coopération dans le processus de suivi. Elle peut pour cela adopter une résolution ou une recommandation appropriée, refuser de ratifier les pouvoirs d'une délégation parlementaire nationale au début de sa session ordinaire suivante, ou encore annuler des pouvoirs ratifiés dans le courant de la même session ordinaire, conformément à son Règlement. Si l'Etat membre continue à ne pas respecter ses engagements, l'Assemblée peut 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 à savoir la suspension ou l'expulsion.

Déjà avant l'instauration de la procédure de suivi, l'Assemblée avait la possibilité de réagir contre un développement antidémocratique dans un pays membre par le biais du contrôle des pouvoirs des membres des délégations nationales au début de chaque session. Ainsi, au fil des années, la vérification des pouvoirs s'est développée en un véritable test de légitimité et de représentation démocratique.

Il convient aussi de souligner que durant ces trois dernières années, la Commission de suivi a élaboré des rapports sur le fonctionnement des institutions démocratiques dans plusieurs pays : Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Moldova, Ukraine et Serbie-Monténégro.

Ces rapports ont pour but de répondre à une situation d'urgence d'ordre politique ou constitutionnel. Leur objectif n'est pas de passer en revue tous les engagements contractés par le pays au moment de son adhésion mais de faire des recommandations extrêmement concrètes et précises contribuant à sortir de la crise.

A titre d'exemple, dans sa Résolution 1458 (2005) sur « le processus de réforme constitutionnelle en Arménie », adoptée lors de la partie de session de juin 2005, l'Assemblée s'est montrée extrêmement préoccupée par le fait que le retard de l'adoption des amendements à la Constitution empêchait le progrès de l'Arménie vers les normes et les règles démocratiques régissant les domaines essentiels de la vie politique. L'Assemblée a estimé que la révision de la Constitution était une condition préalable à la satisfaction de certains des engagements les plus importants pris par l'Arménie lors de

son adhésion au Conseil de l'Europe, portant sur la séparation et l'équilibre des pouvoirs, la réforme du système judiciaire et la réforme de l'autonomie locale.

L'Assemblée a alors invité les autorités arméniennes et la majorité parlementaire à mettre pleinement en œuvre les recommandations de la Commission de Venise (*cf.* chapitre 3.5 ci-dessous), à prendre des mesures claires et significatives pour renouer immédiatement le dialogue avec l'opposition et à adopter le texte en seconde lecture « au plus tard au mois d'août 2005 », en vue du référendum qui devrait être organisé « en novembre 2005, au plus tard ».

En outre, l'Assemblée a invité l'opposition à « mettre fin à son boycott des séances du Parlement et à faire de son mieux pour la promotion des recommandations du Conseil de l'Europe concernant la réforme constitutionnelle ». Les parlementaires ont décidé d'observer la tenue du référendum constitutionnel et, en attendant, se sont déclarés disposés à fournir toute l'aide qui pourrait être nécessaire pour sa préparation.

### **3.3. OBSERVATION D'ELECTIONS**

L'Assemblée envoie des missions d'observation des élections législatives ou présidentielles, en coopération avec l'AP-OSCE/BIDDH et le Parlement européen, dans les pays faisant l'objet d'une procédure de suivi. Les résultats de l'évaluation sont débattus par l'Assemblée.

### **3.4. PROGRAMME DE COOPERATION INTERPARLEMENTAIRE**

L'Assemblée organise régulièrement des séminaires de formation pour les membres et le personnel des parlements, dans les pays eux-mêmes ou au siège du Conseil de l'Europe. Des missions d'étude ont également été mises en place.

Un programme d'assistance et de coopération spécifique est en cours avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie. L'assistance de l'Assemblée parlementaire est vitale pour faire en sorte que les parlements de la région remplissent pleinement leur rôle constitutionnel et améliorer leur fonctionnement démocratique. Les députés et le personnel parlementaire se familiarisent ainsi avec les normes européennes pour participer plus efficacement aux réformes législatives dans leur pays. Cette assistance permet de garantir que les projets de loi répondent aux normes européennes dès le début du processus législatif. Un programme d'assistance de ce type est à l'ébauche pour l'Ukraine.

L'Assemblée a également proposé un projet de règlement parlementaire et organisé des séminaires, notamment au sujet des relations entre la majorité parlementaire et l'opposition. Elle prévoit de proposer son assistance au Conseil législatif palestinien et a associé le Kazakhstan, pays avec lequel elle a signé un accord de coopération, à certaines activités.

### **3.5 ACCORD DE COOPERATION AVEC LA COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE)**

Depuis de nombreuses années, l'Assemblée utilise l'expertise de la Commission de Venise. Créée en 1990, cette Commission a joué un rôle essentiel dans la réforme constitutionnelle des pays d'Europe centrale et orientale et l'adoption de constitutions conformes aux standards du patrimoine constitutionnel européen. Son action s'inscrit dans le cadre de trois principes de base : la démocratie, les droits de l'homme et la prééminence du droit, qui sont les fondements de l'activité du Conseil de l'Europe. Ces trois principes voient leur concrétisation dans quatre domaines clés : l'assistance constitutionnelle, les élections et référendums, la coopération avec les Cours constitutionnelles ainsi que les études, rapports et séminaires transnationaux.

L'Assemblée l'a consultée régulièrement dans le cadre de l'élaboration de rapports qui nécessitait un avis de sa part dans les domaines constitutionnel et législatif. Cette collaboration a été formalisée le 4 octobre 2004 par un accord fixant les modalités de coopération entre l'Assemblée et la Commission de Venise, tout en respectant pleinement leurs compétences respectives.

## **4 LE RENFORCEMENT DE LA LEGITIMITE DEMOCRATIQUE DE L'ASSEMBLEE ET DE SES POUVOIRS AU SEIN DU CONSEIL DE L'EUROPE**

### **4.1 ASSURER UNE REPRESENTATION EQUITABLE AU SEIN DE L'ASSEMBLEE**

Le Règlement de l'Assemblée dispose que dans la mesure où le nombre de membres le permet, les délégations parlementaires nationales à l'Assemblée devraient être composées de façon à assurer une représentation équitable des partis ou des groupes politiques existant dans leurs parlements. De plus, les délégations nationales devraient comprendre un pourcentage de membres du sexe sous-représenté au moins égal à celui que compte actuellement leurs parlements, et en tout état de cause, un représentant de chaque sexe. Chaque parlement est tenu d'informer l'Assemblée de la méthode d'attribution des sièges au sein de sa délégation et du nombre de membres féminins qu'elle comporte. L'Assemblée peut refuser la ratification des pouvoirs des délégations parlementaires nationales dont la composition n'assure pas une représentation équitable des partis ou des groupes politiques, ou qui ne comporte pas en tout état de cause au moins un membre de chaque sexe. De la même manière, la nomination des vice-présidents de l'Assemblée et des présidents et vice-présidents de commission doit tenir compte du principe d'égalité entre les sexes, tout comme la nomination des rapporteurs de commission.

### **4.2 L'IMMUNITE PARLEMENTAIRE**

Les membres de l'Assemblée jouissent des privilèges et immunités prévus par l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (du 2 septembre 1949) et par son Protocole additionnel (du 6 novembre 1952). Ces immunités sont ac-

cordées pour conserver l'intégrité de l'Assemblée et pour assurer l'indépendance de ses membres dans l'accomplissement de leur mandat européen. Toute demande adressée au Président par une autorité compétente d'un Etat membre et tendant à la levée de l'immunité d'un membre, garantie par l'article 15 de l'Accord général, doit être communiquée en séance plénière ou en réunion de la Commission permanente puis renvoyée à la commission du Règlement et des immunités. Dans le cas où un membre de l'Assemblée est arrêté ou privé de sa liberté de déplacement en violation supposée de ses privilèges et immunités, le Président de l'Assemblée peut prendre une initiative visant à confirmer les privilèges et immunités du membre concerné. Les membres peuvent également adresser une demande au Président en vue de défendre leur immunité et leurs privilèges.

#### **4.3 RENFORCER LE ROLE DE L'ASSEMBLEE**

L'Assemblée a été conçue à l'origine comme un organe essentiellement consultatif dans sa relation avec le Comité des Ministres, organe décideur du Conseil de l'Europe. Elle n'a cessé de chercher à faire entendre sa voix, la voix d'un véritable organe parlementaire, à défaut d'être législatif, en relation avec le pouvoir exécutif. L'Assemblée a joué un rôle pionnier décisif pour l'élargissement de l'Organisation qui a mené à l'intégration après 1989 de nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale. Elle a toujours été le moteur pour développer le rôle politique de l'Organisation et promouvoir les changements institutionnels nécessaires. Dans l'intérêt du Conseil de l'Europe dans son ensemble, l'Assemblée s'affirme de plus en plus lorsque sont prises des décisions qui mettent en jeu l'avenir de l'Organisation. En outre, l'Assemblée fait campagne pour une plus grande autonomie budgétaire et un rôle renforcé dans l'élaboration des conventions du Conseil de l'Europe. Afin de renforcer sa position, elle s'efforce depuis plusieurs années de rendre sa gestion plus transparente, d'actualiser son Règlement et ses pratiques et de rationaliser son travail en commission.

#### **5. CONCLUSION**

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe est de plus en plus considérée comme un modèle de coopération parlementaire régionale à travers le monde. Elle a fermement encouragé la création d'autres assemblées régionales telles que le Parlement panafricain, avec lequel elle entretient d'étroites relations, et l'Assemblée parlementaire asiatique en cours de formation. Ceci n'est pas un hasard : l'Assemblée parlementaire pourra bientôt se prévaloir de soixante années d'une expérience sans précédent en tant qu'organe parlementaire international, soixante années au cours desquelles elle a su montrer la voie, en tant que gardien et guide de la démocratie dans l'Europe élargie et au-delà.

**M. Ian Harris, Président**, a remercié *M. Bruno Haller pour sa communication. Il a ensuite invité les membres présents à lui adresser leurs questions.*

**M. Moussa Moutari (Niger)** a demandé un complément d'information, pour éviter toute confusion, sur les rôles respectifs du Conseil de l'Europe et du Parlement européen. Il a notamment souhaité connaître les noms des pays qui appartiennent aux deux institutions.

**M. John Clerc (Suisse)** a demandé des précisions sur ses propos relatifs aux médias et à la culture. On a vu apparaître des évolutions contestables, comme la « télé-réalité » et les débats politiques sont désormais relégués à des heures tardives. Quand le Conseil de l'Europe se décidera-t-il donc à lancer un coup de sifflet et à mettre en œuvre la Déclaration sur la diversité culturelle du 7 décembre 2000 ?

**Mme Doris Katai Katebe Mwinga (Zambie)** s'est associée à la question de M. Moussa Moutari. Elle a également souhaité des précisions sur l'introduction des nouvelles normes : comment le lien est-il établi avec les législations adoptées par les parlements nationaux ?

**Mme Keorapetse Boepetswe (Botswana)** a observé que ce que certains tiennent pour une intervention légitime, d'autres le considèrent comme une immixtion.

**Mme Hélène Ponceau (France)**, après avoir salué la qualité de la communication de M. Bruno Haller, a demandé des précisions sur la procédure de suivi évoquée dans son document. Evoquant la nomination de rapporteurs, qui ont pour mission de rencontrer les représentants des différents gouvernements, elle a souhaité en savoir davantage sur leurs méthodes de travail. Disposent-ils notamment de pouvoirs d'enquête ?

**M. Bruno Haller (Conseil de l'Europe)**, répondant aux différents intervenants, a tout d'abord indiqué que les relations entre le Conseil de l'Europe et le Parlement européen soulevaient deux questions. Le Parlement européen est l'organe parlementaire de l'Union européenne, qui compte 25 Etats. Il est élu au suffrage universel dans chaque pays. En revanche, les membres du Conseil de l'Europe sont des membres élus des parlements nationaux, désignés par leurs pays respectifs. Les grands pays ont plus de représentants que n'en comptent les Etats plus petits. La représentation politique doit être à l'image de celle qui prévaut dans les parlements nationaux. Le Conseil de l'Europe étant mobilisé par la question de la parité, des règles ont été fixées sur la proportion de femmes dans chaque délégation : leur nombre doit refléter la proportion de femmes élues au sein de chaque Parlement, la délégation devant en toute hypothèse compter au moins une femme. Il a eu récemment à se saisir de cette question avec deux délégations parlementaires. L'une a cédé, l'autre pas et sa délégation n'a donc pas été acceptée.

Pour ce qui concerne les pouvoirs de chacun, le Parlement européen joue un rôle dans la rédaction des normes communautaires. Le Conseil de l'Europe, quant à lui, adopte des conventions qui ont le statut de traités internationaux (et non de lois). Elles doivent être ratifiées par les Etats individuellement. Le Conseil de l'Europe a joué un

rôle important dans l'harmonisation des lois au sein de l'Europe. Les deux institutions oeuvrent donc au service des mêmes objectifs.

Evoquant la question de la télévision, il s'est dit largement en accord avec ce qu'avait dit M. John Clerc. Le Conseil de l'Europe souhaite participer au développement d'un canal parlementaire. Des réunions se sont récemment tenues à Bruxelles sur ce sujet. On réfléchit à rendre disponibles en plus grand nombre des programmes sur la démocratie parlementaire.

La question a été posée de la différence entre ingérence et intervention. Le débat s'est trouvé ouvert récemment devant le Conseil de l'Europe. Celui-ci a réussi à convaincre les autres organisations qu'il n'opérait aucune ingérence. Il ne faut pas oublier que ceux qui font aujourd'hui l'objet d'un examen seront eux-mêmes observateurs demain. De nombreuses difficultés, qui ont pu exister dans le passé, sont désormais aplanies. Il est possible de retirer à un pays la qualité de membre, s'il ne respecte pas les règles du Conseil de l'Europe. Il n'a, jusqu'à présent, jamais été nécessaire d'en arriver là.

**M. Ian Harris, Président**, a remercié M. Bruno Haller pour sa communication ainsi que l'ensemble des membres présents pour leurs interventions nombreuses et pertinentes.

## **2. Communication de M. Shri P.D.T. Achary (Inde) : « Le forum parlementaire sur la conservation de l'eau et sa gestion »**

**M. Shri P.D.T. Achary, Secrétaire général du Lok Sabha (Inde)** a présenté la communication suivante, intitulée « Le forum parlementaire sur la conservation de l'eau et sa gestion » :

### **INTRODUCTION**

L'eau est un élément essentiel, peut-être le plus important, de la vie sur terre. D'après les estimations de l'Organisation des Nations-Unies, 1,1 milliard de personnes environ dans le monde n'ont pas, à l'heure actuelle, un accès suffisant à l'eau potable, alors que 2,4 milliards de personnes vivent sans installations sanitaires correctes. On prévoit que si les nécessaires mesures de conservation de l'eau ne sont pas prises au plus vite, la moitié de la population mondiale souffrira d'un manque chronique d'eau douce en 2025, alors qu'une large proportion de l'humanité vivra en milieu urbain et qu'elle placera l'approvisionnement en eau, les installations sanitaires et la gestion des eaux usées à leur point de rupture. La situation est si alarmante que les Nations-Unies ont fait des années 2005-2015 une décennie internationale d'action « L'eau, source de vie ».

L'eau est cruciale pour le développement durable, y compris pour la préservation de notre environnement naturel. Il n'est également pas contestable que le manque d'eau douce limite la capacité d'un pays à maintenir le niveau de santé publique et à développer son industrie et son agriculture. De fait, des approvisionnements en eau insuffisants sont tout à la fois cause et effet de la pauvreté. L'accès à l'eau douce est donc une précondition pour la réduction de la pauvreté et la réalisation d'un développement durable.

### **LE SCENARIO INDIEN**

L'Inde est considérée comme un pays bien doté en termes de précipitations annuelles et de ressources en eau au plan national. Néanmoins, les caractéristiques hydro-météorologiques de l'Inde se traduisent par des pluies d'intensité extrêmement variable, qui débouchent sur un accès limité à la ressource en eau dans certaines régions et à l'abondance dans d'autres. Par ailleurs, les précipitations sont concentrées sur trois ou quatre mois seulement pendant l'année, fournissant plus de 4.000 milliards m<sup>3</sup> d'eau douce.

La progression rapide de la population du pays, d'environ 343 millions d'habitants au moment de l'indépendance à plus de 1.021 millions en 2001, accompagnée de la croissance de l'agriculture, d'une urbanisation rapide, de la croissance économique et d'un accès amélioré aux services de base ont eu pour conséquence d'augmenter la demande en eau. L'écart croissant entre la demande et l'offre a conduit à une augmentation significative du prélèvement sur les nappes phréatiques par les secteurs urbains, agricoles et intérieures. La réduction des réserves d'eau par tête, la surexploitation des nappes phréatiques, l'absence d'un système efficace de conservation et de gestion des ressources en eau, les effets contraires de désastres liés à l'eau (inondations, sécheresse) constituent certains des défis majeurs auxquels notre pays est confronté. Afin de maintenir le potentiel de nos nappes phréatiques, des mesures favorisant une agriculture fondée sur les précipitations naturelles sont nécessaires à grande échelle, au niveau du gouvernement et des organisations non gouvernementales aussi bien qu'à celui du public dans son ensemble.

Le ministère des ressources en eau est la principale agence centrale responsable de la planification, de la formulation des politiques, de la coordination et de l'orientation dans le domaine des ressources en eau. Par ailleurs, plusieurs autres ministères/agences centraux oeuvrent également au développement et à la gestion des ressources en eau. Nous avons également une Politique nationale de l'eau (*National Water Policy*), outre un grand nombre de dispositions législatives sur le sujet. Sur le plan parlementaire, il y a la Commission consultative et la Commission permanente sur les ressources en eau (*Departmentally-related Standing Committee on Water Resources*).

### **L'INITIATIVE DU PRESIDENT**

Le 12 mai 2005, le Président du Lok Sabha, Shri Somnath Chatterjee, manifestant sa profonde inquiétude quant à la vitesse alarmante à laquelle chute le niveau des nap-



pes phréatiques, a présenté une communication à la Chambre et annoncé sa décision de créer un Forum parlementaire sur l'eau. Le Président a également offert les locaux du Parlement, la résidence du Président à New Delhi et à Kolkata et tous les locaux résidentiels et officiels relevant du Président pour y installer des installations de collecte de l'eau de pluie. Une réunion préliminaire du Forum s'est tenue le 8 août 2005, au cours de laquelle le Président a clairement expliqué que le nouveau Forum n'était, en aucune manière, destiné à empiéter sur les compétences des commissions consultative et permanente déjà existantes sur les ressources en eau.

### **LE FORUM PARLEMENTAIRE SUR LA CONSERVATION DE L'EAU ET SA GESTION**

Le forum parlementaire sur la conservation de l'eau et sa gestion a été installé par le Président du Lok Sabha, après consultation du Président du Rajya Sabha, le 12 août 2005.

Le Forum a été conçu avec la volonté de donner aux parlementaires une tribune séparée, où discuter — de manière structurée — de la question des ressources en eau et de ses conséquences, en sortant des strictes limites procédurales posées par les Chambres du Lok Sabha et du Rajya Sabha et leurs commissions. Le Forum doit aussi fournir une aide, en dotant les parlementaires d'informations et de connaissances sur les questions et les nouveaux développements liés à la conservation de l'eau et à sa gestion, de sorte qu'ils soient capables de reprendre la discussion sur ces questions cruciales dans les circonscriptions, à travers le pays. Outre la prise en compte de la situation critique de l'homme de la rue, on espère du Forum qu'il popularisera les mesures en faveur de la conservation de l'eau dans tout le pays.

### **COMPOSITION**

D'après les directives provisoires, le Président du Lok Sabha en sera *ex officio* le président et son suppléant sera issu du Lok Sabha ; le Vice-président sera issu du Rajya Sabha ; les ministres (i.) des ressources en eau, (ii.) du développement urbain, (iii.) du développement rural, (iv.) de l'agriculture et (v.) des sciences et technologies seront *ex officio* coprésidents du Forum.

Le Forum ne comprendra pas plus de 31 membres (y compris le Président, les Vice-présidents et les membres *ex officio*), dont pas plus de 21 seront issus du Lok Sabha et pas plus de 10 le seront du Rajya Sabha. Les membres autres que les collaborateurs et membres *ex officio* seront proposés par les présidents du Lok Sabha et du Rajya Sabha, selon le cas, parmi les présidents de groupes ou de partis ou en raison de la connaissance particulière du sujet qu'auront ces personnalités. La fin du mandat des membres du Forum coïncidera avec la fin de la législature au Lok Sabha.

Du fait du rôle crucial des experts dans la définition des politiques et leur mise en œuvre, des experts de la conservation de l'eau ont également été associés au Forum,

comme invités spéciaux qui puissent partager leur expérience et présenter leurs analyses au cours des réunions et séminaires du Forum.

#### **FONCTIONS**

Le Forum doit identifier et examiner, de manière structurée, les problèmes relatifs à l'eau dans le souci d'y apporter des solutions. Le Forum doit :

- identifier les thèmes/plans d'intérêt prioritaire, les examiner en détail et présenter des propositions/recommandations au Gouvernement/aux organisations concernées pour étude et mise en œuvre ;
- identifier les moyens d'impliquer les membres du Parlement dans la conservation et l'accroissement des ressources en eau dans leurs circonscriptions respectives ;
- être régulièrement tenu informé par le Gouvernement de l'impact de la mise en œuvre des décisions prises, pour ce qui concerne la conservation et la gestion de l'eau ;
- organiser des séminaires/ateliers afin de susciter une prise de conscience en faveur de la conservation et d'une gestion efficace de l'eau ;
- entreprendre toutes autres tâches qu'il estimerait judicieuses.

#### **ROLE DU GOUVERNEMENT**

Le ministère des ressources en eau doit fournir toute l'assistance nécessaire au Forum dans tous les domaines, y compris l'organisation de séminaires. Les représentants des ministères des ressources en eau, du développement urbain, du développement rural, de l'agriculture et de la science et de la technologie doivent assister aux réunions/séminaires du Forum.

#### **REUNIONS, QUORUM, PROCEDURE**

Le Forum tiendra ses réunions de temps en temps, en tant que de besoin pendant les sessions du Parlement. Le quorum requis pour une réunion est de dix. Le Forum définira ses propres procédures. Le secrétaire général du Lok Sabha sera le secrétaire du Forum, qui sera assisté par l'ensemble du secrétariat général de la Chambre.

#### **CONFERENCES POUR LES MEMBRES DU PARLEMENT**

Poussant plus loin son initiative en faveur de la conservation de l'eau, le Président Shri Somnath Chatterjee a décidé d'organiser un cycle de conférences pour les parlementaires sur une vaste gamme de sujets topiques, afin de créer un espace de rencontre entre parlementaires et experts de divers domaines. La première conférence du cycle, portant sur la conservation de l'eau, a été donnée par Mme Sunita Narain, directrice du Centre pour la science et l'environnement de New Delhi. Ouvrant le cycle de conférences le 17 août 2005, le Président s'est dit convaincu que les conférences ne se limiteront

pas à éclairer les membres du Parlement sur les divers problèmes contemporains ayant un impact significatif sur la structure socio-économique du pays, mais qu'elles les aideront aussi à agir de manière proactive pour s'attaquer utilement à ces problèmes.

**M. Ian Harris, Président**, a remercié M. Shri P.D.T. Achary pour sa communication. Il a ensuite invité les membres présents à lui adresser leurs questions.

**M. Malcolm Jack (Royaume-Uni)** a indiqué qu'une question lui venait à l'esprit : a-t-on entendu aucune critique quant à l'immixtion du Parlement, sur ce sujet, dans le domaine des responsabilités propres du Gouvernement ?

**M. Abdeljalil Zerhouni (Maroc)**, saluant l'intérêt de la communication de M. Shri P.D.T. Achary, a rappelé que la question de l'eau était un problème qui se posait en maints endroits du monde — le Maroc souffre ainsi de sécheresse dans certaines de ses régions. Au Maroc, après l'indépendance, a été adopté un plan prioritaire de préservation de la ressource en eau. Il comprend, entre autres, une gestion prudente de l'eau et la construction de retenues. En dépit de ces efforts importants, ce problème majeur du déficit en eau demeure, du fait d'autres sécheresses survenues entre-temps et de l'accroissement des besoins. Les ressources en eau diminuent — les nappes phréatiques ont baissé, comme le niveau général des précipitations. Il a félicité l'Inde de cette initiative de création d'un forum sur la gestion de l'eau, pour sensibiliser la classe politique et le public. C'est certainement un bon exemple pour le Maroc. Le Coran dit que Dieu a créé tous les êtres vivants et que tous les êtres vivants contiennent de l'eau.

**M. Petr Tkachenko (Russie)** a salué un rapport très riche et pleinement actuel. Le Parlement de Russie travaille actuellement sur un Code de l'eau. Il a demandé qui était en charge, à titre permanent, des ressources en eau en Inde, qui l'organisait, quels moyens financiers étaient utilisés et quelle était leur origine.

**M. Md Lutfar Rahman Talukder (Bangladesh)** a noté qu'en Inde, l'eau faisait partie des ressources de l'Etat et était gérée par le Gouvernement. Dès lors, du point de vue des politiques publiques, a-t-il été acquis que la gestion de l'eau relèverait désormais du Forum parlementaire ? Comment ceci fonctionne-t-il, comme la coordination s'effectue-t-elle entre les branches législative et exécutive de l'Etat ?

**M. George Petricu (Roumanie)** a estimé que la gestion de l'eau constituait un sujet crucial pour tous les pays du monde. Une question d'une telle importance doit donc être régie par la loi. En sera-t-il ainsi à l'initiative du Forum ? Le Forum se borne-t-il à présenter des propositions et recommandations en matière législative ? Ou le Forum attend du Gouvernement qu'il présente un projet de loi ? Le Gouvernement semble-t-il désireux d'agir ?

**Mme Marie-José Boucher-Camara (Sénégal)** a estimé que la question de l'eau pourrait justifier, en elle-même, une discussion complète à l'occasion d'une future ses-

sion. Le contrôle de l'eau pourrait en effet être à l'origine du prochain conflit mondial majeur. La récupération des eaux de ruissellement est actuellement à l'étude dans certains pays. Il y a ainsi des expériences au Sénégal de bassins collectant les eaux de ruissellement. L'expérience a été concluante. Une part importante de l'eau de pluie est perdue.

**Mme Keorapetse Boepetswe (Botswana)** a indiqué qu'elle avait pensé, en première intention, qu'il s'agissait là d'une question relevant du Gouvernement et non du Parlement. Puis elle a réfléchi à la manière dont la question du SIDA avait été prise en charge au Botswana. La coordination de la lutte contre le SIDA a été assurée par le Gouvernement, mais le Parlement a créé une commission ad hoc sur le SIDA. Le rôle des parlementaires membres de cette commission était d'éduquer le public. Même si l'action relevait des agences gouvernementales, le Parlement jouait un rôle.

**M. Anders Forsberg (Suède)** a remercié M. Shri P.D.T. Achary pour sa présentation et a souligné combien il était nécessaire, pour les pays qui ne sont pas confrontés à ce problème, d'en comprendre l'importance pour d'autres. A New York, deux groupes de discussion ont été mis en place et l'un a travaillé sur la question de l'eau.

**M. Ian Harris, Président,** a indiqué qu'en Australie, la question de l'eau relevait de la compétence de l'Etat. Il a demandé s'il y avait une quelconque rivalité entre les Etats en Inde. Il a également demandé ce qu'il en a été de la participation aux conférences ouvertes au public organisées par le Président.

**M. Shri P.D.T. Achary,** répondant aux différents intervenants, s'est tout d'abord déclaré très heureux de constater que les membres de l'Association soutenaient l'initiative du Président du Lok Sabha de mettre en place un tel forum.

Une question a été posée quant aux relations entre le Forum parlementaire et le Gouvernement. Il y a une synergie entre les deux. Le Forum n'a commencé ses travaux qu'au mois d'août. Le Président de la Chambre l'a présidé et les Président et Vice-présidents de l'autre Chambre l'ont coprésidé. Il a estimé qu'il n'y avait guère de risque que le Forum échoue à surveiller le Gouvernement, car le Forum était entre les mains du Président. Le Parlement aura un pouvoir de contrôle dominant. Le Gouvernement devra faire rapport sur les acquis en matière de gestion de la ressource en eau.

Une autre question a été posée sur l'organisation et le financement du forum. Tout a reposé sur le Parlement, à l'exclusion du Gouvernement. Les coûts ont été supportés par le budget du Parlement. Il est urgent de mettre en place des forums comparables là où une insuffisance de ressource en eau est observable.

**M. Ian Harris, Président,** a remercié M. Shri P.D.T. Achary pour sa communication ainsi que l'ensemble des membres présents pour leurs interventions nombreuses et pertinentes.

LA SEANCE A ETE LEVEE A 16H40.

# TROISIEME SEANCE

## Mardi 18 octobre 2005 (10h00)

Présidence de M. Ian Harris, Président

---

LA SEANCE A ETE OUVERTE A 10H15.

### 1. Questions administratives : nouveaux membres

**M. Ian Harris, Président**, a indiqué que le secrétariat de l'ASGP avait reçu plusieurs demandes d'adhésion, qui ont été soumises au Comité exécutif et acceptées. Il s'agit de :

- M. Juan Hector Estrada, Secrétaire général adjoint du Sénat d'Argentine ;
- M. Marc Bosc, Secrétaire général adjoint de la Chambre des communes du Canada (remplace Mme Audrey O'Brien, devenue secrétaire générale) ;
- M. Raja Muhammad Amin, Secrétaire général du Sénat du Pakistan (remplace M. Shahid Iqbal) ;
- M. Santiago Gonzalez Barboni, Secrétaire général adjoint du Sénat d'Uruguay.

*Il en est ainsi décidé.*

**M. Ian Harris, Président**, a rappelé que M. Marc Bosc, auteur de nombreuses contributions et communications, était bien connu de tous les membres de l'Association. Bien que le Comité exécutif estime préférable, en règle générale, qu'un membre de l'Association ne postule pas au Comité exécutif dès la première session à laquelle il participe, il a estimé qu'il pourrait être dérogé à ce principe dans le cas de M. Marc Bosc, eu égard à l'ancienneté et à la régularité de sa participation.

### 2. Débat général : privilèges et immunités parlementaires

**M. Ian Harris, Président**, a donné la parole à Mme Hélène Ponceau pour lancer le débat.

**Mme Hélène Ponceau (France)** a rappelé que la question du statut des parlementaires, de leur protection juridique et pratique et des moyens dont ils disposent pour honorer leur mandat a toujours été au centre des préoccupations de l'Union interparlementaire et de l'Association des secrétaires généraux de Parlements.

Accorder certains privilèges aux parlementaires, c'est non pas signifier qu'ils sont au-dessus des lois, mais plutôt affirmer que l'importance du mandat qu'ils reçoivent du peuple souverain impose qu'ils puissent s'en acquitter sans entrave et en toute indépendance.

Non seulement le parlementaire doit disposer des moyens matériels et financiers nécessaires, quels que soient son métier et son origine sociale, mais il ne doit dépendre de personne et disposer de la disponibilité requise. D'où le régime des incompatibilités et la réglementation limitant le cumul des mandats. A l'inverse, il ne doit pas tirer profit de son mandat et doit le justifier dans la transparence.

Les immunités s'inscrivent dans ce cadre général, dont elles constituent les pièces maîtresses car elles visent à permettre aux parlementaires d'exercer leur mandat sans crainte de représailles à raison de leurs opinions et de leurs votes.

Mme Hélène Ponceau a salué la longue étude de droit comparé menée sur le sujet, entre 1998 et 2000, dans le cadre de l'Association par M. Robert Myttenaere, sur la base des réponses apportées à son questionnaire par 72 assemblées relevant de 58 pays. Cette remarquable étude a d'ailleurs largement alimenté l'ouvrage publié en 2000 sur le mandat parlementaire par un juriste du Parlement belge, M. Hulst, à la demande du Secrétaire général de l'Union parlementaire.

Mme Hélène Ponceau a estimé nécessaire de dresser, en préalable à tout débat, un rapide inventaire des questions à soulever pour cerner les contours des immunités, en s'appuyant sur l'exemple français.

La première question posée est celle de la définition. Si l'on entend par « privilèges » et « immunités » l'ensemble des dispositifs permettant aux membres du Parlement de bénéficier d'un régime dérogatoire au droit commun, on se trouve devant un énoncé provocateur dans les sociétés contemporaines, où tout privilège est perçu comme un avantage indu et où l'immunité rejoint, dans l'opinion commune, l'impunité ! Aucun de ces deux termes ne rend justice à la réalité qu'ils recouvrent. Le terme générique approprié est celui de protection car il recouvre à la fois le contenu et la finalité d'une notion qui, tout en revêtant des aspects multiples, a une valeur universelle et permanente.

La deuxième question est celle des raisons pour lesquelles protéger les parlementaires et des menaces dont il convient de les préserver.

Née d'abord en Angleterre, pour résister à la Royauté, puis en France, à la Révolution, rapidement devenue une donnée incontournable de toutes les Constitutions établissant des assemblées électives, l'immunité s'entend aujourd'hui comme la protection contre les actions judiciaires que pourraient tenter contre le parlementaire le Gouvernement ou ses adversaires politiques pour l'empêcher d'exercer librement son mandat. Au-delà de la personne, c'est le mandat — et, à travers lui, le Parlement lui-même — dont on assure ainsi l'indépendance.

On en arrive à la question du contenu de la protection.

Les garanties fournies aux parlementaires se situent à deux niveaux :

- l'irresponsabilité (*freedom of speech*) des parlementaires pour les opinions et votes qu'ils émettent dans l'exercice de leur mandat. Elle est le cœur de l'indépendance du Parlement, reconnue dans la quasi-totalité des pays connaissant un régime parlementaire, soit sous forme codifiée, soit sous forme coutumière;
- l'inviolabilité, qui en est le complément pour tous les autres actes du parlementaire en tant qu'individu.

Quelle est la portée de ces garanties ?

Ces mesures ont en commun leur caractère d'ordre public, ce qui veut dire, d'une part, que les tribunaux ne peuvent passer outre et, d'autre part, que le bénéficiaire ne peut y renoncer. Mais leurs effets sont bien différents selon qu'il s'agit de l'irresponsabilité ou de l'inviolabilité : dans le premier cas, il s'agit d'une garantie de fond qui exonère de manière absolue, générale et définitive le parlementaire pour les opinions et votes émis pendant la durée du mandat ; dans le second cas, il s'agit d'une garantie de procédure à caractère relatif, réservée à certaines catégories d'infractions : l'Assemblée à laquelle appartient le parlementaire peut ou non autoriser les poursuites ou encore décider ou non de les suspendre si elles sont engagées, la suspension n'ayant d'effet que pour un temps limité.

Dans un régime parlementaire, la nécessité de protéger le parlementaire pour les activités liées au mandat ne peut, en revanche, être mise en doute. Celle de mettre, même partiellement et temporairement un parlementaire hors de la règle commune pour les actes de sa vie privée n'est pas, loin s'en faut, universellement reconnue et, lorsqu'elle l'est, elle présente de grandes disparités selon les Parlements.

Il convient d'aborder successivement l'irresponsabilité et l'inviolabilité, le cas de la France paraissant particulièrement illustratif de l'évolution de ces deux types de protection.

Si le régime parlementaire français a prévu de manière constante des dispositions constitutionnelles assurant la protection des actes liés au mandat, avec les compléments qu'imposait l'évolution de la vie parlementaire, l'inviolabilité a beaucoup varié au fil des Constitutions successives et a subi dans la période récente une réduction drastique à la suite de la contestation profonde, relayée par les parlementaires eux-mêmes, de certains de ses aspects qui paraissaient déborder largement le strict besoin d'être prémuni contre les tentatives visant à empêcher le libre exercice du mandat.

### **L'IRRESPONSABILITE OU « FREEDOM OF SPEECH »**

Dans son état actuel, l'article 26 de la Constitution du 4 octobre 1958, qui fixe le régime des immunités, dispose : « Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ».

Ainsi définie, la protection est absolue, car elle concerne tous les actes accomplis dans l'exercice de son mandat, tant à l'égard de poursuites pénales que civiles, et elle

est définitive car elle subsiste après la cessation du mandat. N'ayant pas le pouvoir d'apprécier le contenu d'une opinion écrite ou orale émanant d'un parlementaire, le juge doit simplement et purement abandonner les poursuites s'il en est saisi. Il n'existe d'ailleurs pas de procédure de « levée d'irresponsabilité ». De son côté, le parlementaire ne peut renoncer à cette garantie.

Si le principe est simple et incontestable, la délimitation du champ dans lequel joue une protection aussi absolue pose de nombreuses questions qui ont été résolues progressivement par la doctrine et la jurisprudence.

Les quatre critères suivants, retenus dans les études antérieures, permettent une appréciation claire des limites de l'irresponsabilité :

- selon la personne : les parlementaires ;
- selon la période : du début du mandat et pour toute sa durée, à titre définitif ;
- selon la matière : tous les actes relevant de la fonction parlementaire ;
- selon le lieu : effectués à l'intérieur de l'enceinte parlementaire.

Sont exclus les actes qui ne sont pas directement rattachés à l'exercice du mandat, *i.e.* les fonctions dévolues au Parlement dans la Constitution : délibérations en séance plénière et en commission, amendements, propositions, votes, motions de censure et, par extension logique, les missions effectuées même en dehors de l'enceinte parlementaire, lorsqu'elles sont confiées par les instances parlementaires.

Il existe un certain nombre de cas limites, qui ont conduit à la formation d'une jurisprudence :

- les propos tenus sur les antennes sont exclus, car considérés comme actes détachables du mandat, avec une exception pour les simples retransmissions.
- les rapports publiés dans un autre cadre que celui d'une instance parlementaire, même s'il s'agit de rapports confiés à un parlementaire par le Gouvernement, sont également exclus.
- les propos ou écrits à caractère diffamatoire soulèvent des problèmes très délicats : ils restent couverts par la garantie dès lors que, tenus à l'intérieur de l'enceinte parlementaire, le pouvoir disciplinaire du Président de l'Assemblée est à même de s'exercer. Cette position, affirmée par les tribunaux français, a été confirmée par le juge européen, saisi par un citoyen britannique, mais battue en brèche par une récente décision des juges belges, saisis par une association dénoncée comme sectaire dans un rapport d'enquête parlementaire.
- les personnes non parlementaires appelées par leurs fonctions à participer au travail parlementaire ou appelées à en rendre compte (journalistes, témoins appelés par une commission d'enquête, fonctionnaires ou personnalités participant aux débats) sont également exclus.



## L'INVIOLABILITÉ

Certainement la plus médiatique — mais aussi la plus controversée — des mesures de protection, l'inviolabilité vise à mettre les parlementaires à l'abri des poursuites pénales consécutives à des actes étrangers à leurs fonctions parlementaires. Trouvant son origine dans des temps où le Parlement était menacé par un pouvoir exécutif hostile, maître des poursuites pénales, ce dispositif s'est imposé comme un élément intangible du statut du parlementaire et comme le corollaire de l'irresponsabilité. La garantie du droit d'expression resterait en effet théorique si le parlementaire pouvait être poursuivi ou arrêté de manière arbitraire pour des motifs infondés. En même temps, une telle protection entre plus directement en conflit avec le principe d'égalité devant la loi.

C'est pourquoi elle s'analyse comme une simple immunité de procédure, uniquement destinée à éviter des poursuites abusives susceptibles d'entraver l'exercice du mandat. Elle est :

- relative, parce qu'elle est limitée aux actions en matière criminelle et correctionnelle, seules susceptibles d'empêcher l'exercice du mandat à la suite de mesures restrictives de liberté ou en raison de leur caractère infamant ;
- temporaire, puisqu'elle n'est opérante que durant le mandat, voire seulement pour la durée de la session.

L'article 26 de la Constitution de 1958 traite dans les termes suivants de l'inviolabilité : « Aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'Assemblée dont il fait partie. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive.

« La détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'Assemblée dont il fait partie le requiert ».

Ce dispositif traduit une évolution restrictive de l'inviolabilité depuis que la médiatisation et la « judiciarisation » de la société présentent à l'opinion publique les immunités comme autant de procédés abusifs permettant aux parlementaires d'échapper aux recherches de la justice et de bloquer l'instruction des affaires qui émaillent la vie politique et dans lesquelles ils se trouveraient impliqués. La loi constitutionnelle du 4 août 1995 a profondément modifié le régime de l'inviolabilité tel qu'il existait jusque là.

Avant la réforme, la protection distinguait les périodes de session (deux sessions de trois mois) — pendant lesquelles elle subordonnait toutes les poursuites pénales à l'autorisation de l'assemblée plénière — et les périodes d'intersession, d'une durée égale — où seules les privations de liberté étaient soumises à l'autorisation du Bureau de l'assemblée. Même engagées, les poursuites pouvaient être interrompues sur décision prise en assemblée plénière, pour toute la durée du mandat (jusqu'à 9 ans pour le Sénat...).

L'instauration d'un régime de session continue d'une durée de neuf mois remettait en question cet équilibre. En soustrayant les parlementaires à la justice d'une manière quasi permanente, ce statut ne pouvait plus être considéré comme indissociable de la séparation des pouvoirs. La dégradation de l'image des parlementaires dans l'opinion et l'évolution du monde judiciaire ont amené à remanier profondément le système pour le limiter strictement à sa vocation première : la nécessité d'assurer le fonctionnement normal du Parlement face à des tentatives de poursuites injustifiées destinées à l'entraver.

Dans le régime issu de la loi constitutionnelle du 4 août 1995, il n'existe plus qu'un seul régime d'autorisation et uniquement pour les mesures restrictives de liberté, qui comprennent non seulement la détention et l'arrestation mais aussi les mesures de contrôle judiciaire introduites dans la période récente qui introduisent, sans la supprimer, des limitations à la liberté. Comme naguère, l'autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive.

Parallèlement, l'autorisation n'est plus délivrée par l'Assemblée elle-même à l'issue d'un débat public, mais par le Bureau de l'Assemblée ; son rôle doit se borner à vérifier que la demande satisfait aux critères de sérieux, de loyauté et de sincérité, qui permettent d'être assuré que la poursuite n'est pas fondée sur des motifs de nature politique. Ce système vise à éviter une excessive « médiatisation », en même temps qu'il respecte mieux la présomption d'innocence. Enfin, si la possibilité pour l'Assemblée de suspendre les poursuites engagées est maintenue selon la procédure antérieure au terme d'un débat public, elle n'a plus d'effet que durant la session en cours.

Si l'inviolabilité se trouve ainsi réduite au strict minimum par les nouvelles dispositions constitutionnelles, leur interprétation et leur application laissent transparaître une préoccupation protectrice des intérêts des parlementaires comme des prérogatives des Bureaux des Assemblées. Il faut sans doute voir là une marque de la méfiance des élus envers la justice qui s'est manifestée tout au long des débats parlementaires sur la réforme, face à la multiplication des actions pénales engagées contre les hommes publics.

Dans une conclusion provisoire de ce panorama d'ensemble, on peut d'ores et déjà faire toute la différence entre les deux formes de protection du parlementaire, en tant que représentant de la Nation et en tant que simple citoyen.

La première apparaît comme un tout indissociable de la démocratie parlementaire, qui ne peut être fragmenté même si quelques entorses se font jour et même si l'évolution du droit amène à se poser des questions. En reconnaissant, par exemple, la Cour pénale internationale, le Parlement français a accepté lui-même d'inclure dans la responsabilité pénale qu'elle définit – l'encouragement ou l'incitation au crime – les propos tenus à une tribune parlementaire.

Il n'en demeure pas moins que la protection relative aux actes de droit commun apparaît plus fragile et susceptible de contestation ; aussi, la notion d'inviolabilité sera-t-elle la plus difficile à cerner et à évaluer, car elle s'établit à des niveaux et selon des modalités différents. Sa portée est variable selon les catégories d'actes, les pouvoirs

donnés aux assemblées concernées, les instances compétentes, les effets sur le déroulement des procédures et la durée de ces effets.

**Mme Hélène Ponceau (France)** a présenté la communication suivante, intitulée « *Privilèges et immunités parlementaires : débat général : introduction au débat à la lumière de l'expérience française* » :

On entend par « privilèges » et « immunités » l'ensemble des dispositifs permettant aux membres du Parlement de bénéficier d'un régime dérogatoire au droit commun. Énoncé provocateur dans notre société, où tout privilège est perçu comme un avantage indu et où l'immunité rejoint, dans l'opinion commune, l'impunité ! Aucun de ces deux termes ne rend justice à la réalité qu'ils recouvrent.

Le terme générique approprié est celui de protection car il recouvre à la fois le contenu et la finalité d'une notion qui, tout en revêtant des aspects multiples, a une valeur universelle et permanente.

#### **PREMIERE QUESTION : POURQUOI FAUT-IL PROTEGER LES PARLEMENTAIRES, CONTRE QUI ET CONTRE QUOI ?**

L'obtention de la grâce de Thomas Haxey, député aux Communes, condamné à mort en 1392 pour crime de lèse-majesté à la suite du dépôt d'une proposition de loi dénonçant les mœurs dissolues de la Cour de Richard II d'Angleterre et les dépenses inconsiderées qui en découlaient, marque certainement la première expression moderne du principe de l'irresponsabilité parlementaire, codifié par le « Freedom of speech Act » de 1689 qui dispose que « la liberté de parole et le droit de débattre des questions au Parlement ne doivent être entravés ou remis en question par aucun tribunal en dehors du Parlement ».

En France, l'un des premiers actes de l'Assemblée nationale issue de la Révolution a été de proclamer, le 23 juin 1789, que « la personne des députés est inviolable ». Conçue pour assurer sa protection contre « la puissance des baïonnettes », cette décision s'analysait, pour reprendre la formule d'un de nos plus célèbres spécialistes du droit parlementaire, comme « une mesure d'ordre public visant à mettre le pouvoir législatif au-dessus des atteintes du pouvoir exécutif » et non pas comme « un privilège créé au profit d'une catégorie d'individus ».

Rapidement devenue une donnée incontournable de toutes les Constitutions établissant des assemblées électives, elle s'entend aujourd'hui comme la protection du parlementaire contre les actions judiciaires que pourraient tenter contre lui le Gouvernement ou ses adversaires politiques pour l'empêcher d'exercer librement son mandat. Au-delà de la personne, c'est le mandat et à travers lui le Parlement lui-même dont on assure ainsi l'indépendance.

La force de cette protection repose sur deux axes, l'un juridique : elle suppose qu'aucune autorité judiciaire ne peut passer outre et que le parlementaire ne puisse y renoncer lui-même. L'autre soubassement est politique : elle requiert l'adhésion des citoyens au principe et à l'étendue de cette protection. Il y a en effet, à cet égard, conflit entre deux préceptes républicains : celui de l'indépendance du Parlement et celui de l'égalité devant la loi, mis à mal puisque les parlementaires bénéficient d'un régime juridique privilégié dans leurs rapports avec la justice.

### **DEUXIEME QUESTION : DE QUOI SE COMPOSE LA PROTECTION ET JUSQU'OU S'ETEND-ELLE ?**

Si l'on veut tenter de clarifier une matière juridique complexe et évolutive, on peut situer à deux niveaux les garanties fournies aux parlementaires :

- une garantie de fond, qui affirme l'irresponsabilité des parlementaires pour les opinions et les votes qu'ils émettent dans l'exercice de leur mandat, et les soustrait de ce chef à toute poursuite. Elle est le cœur de l'indépendance du Parlement, puisque ses membres bénéficient d'une exonération définitive, générale et absolue de toute responsabilité civile ou pénale. Les effets radicaux de cette immunité, reconnue dans la quasi-totalité des pays connaissant un régime parlementaire, soit sous forme codifiée, soit sous forme coutumière, expliquent qu'elle soit d'application stricte à l'intérieur de limites qui, elles, peuvent varier selon les Parlements<sup>(1)</sup> ;
- deux garanties complémentaires concernent tous les autres actes du parlementaire en tant qu'individu. Qualifiées d'inviolabilité, elles n'ont en réalité d'effet, à la différence des premières, que sur le déroulement des procédures : elles ne revêtent qu'un caractère relatif, car elles ne s'appliquent qu'à certaines infractions et n'ont pour effet que de suspendre certaines poursuites : l'Assemblée à laquelle appartient le parlementaire peut ne pas les autoriser, ou décider de les suspendre si elles sont engagées, ces décisions n'ayant d'effet que pour un temps limité.

Dans un régime parlementaire, la nécessité de protéger le parlementaire pour les activités liées au mandat ne peut être mise en doute. Celle de mettre, même partiellement et temporairement, un parlementaire hors de la règle commune pour les actes de sa vie privée n'est pas, loin s'en faut, universellement reconnue et, lorsqu'elle l'est, elle présente de grandes disparités selon les Parlements.<sup>1</sup>

J'aborderai successivement l'irresponsabilité et l'inviolabilité en m'appuyant sur le cas de la France que l'on peut considérer comme pays fondateur, après l'Angleterre,

---

(1) Deux études remarquables de droit comparé, menées dans le cadre de l'Union Interparlementaire, comportent des comparaisons détaillées qui donnent la mesure de ces différences : celle menée en 1998 au sein de l'ASGP par notre collègue Robert Myttenaere, Secrétaire général de la Chambre des représentants de Belgique et celle, publiée en mars 2000, de Marc Van der Hulst, juriste de cette même Assemblée, à la demande du Secrétaire général de l'UIP.

de la doctrine et de la mise en œuvre du système des immunités et dont le système, particulièrement complet, a subi dans les dix dernières années une évolution importante.

Depuis ses origines, le régime parlementaire français a prévu par des dispositions constitutionnelles de protéger le parlementaire tant pour les actes liés au mandat que pour les activités extraparlimentaires. Ces protections fonctionnelles et personnelles revêtent un caractère d'ordre public, de telle sorte que le parlementaire ne peut se dépouiller de garanties qui n'ont pas été créées pour lui mais pour l'Assemblée tout entière.

Néanmoins, le régime de protection a été l'objet dans la période récente d'une contestation profonde, certains aspects paraissant déborder largement le strict besoin d'être prémuni contre les tentatives visant à empêcher le libre exercice du mandat. Des propositions ont été présentées par les parlementaires eux-mêmes pour réduire le champ de la protection et affirmer que, dans un Etat de droit, le parlementaire, plus que tout autre, doit s'astreindre au respect des lois. On verra que l'évolution du droit en la matière depuis dix ans est fortement marquée par cet état d'esprit.

### **L'IRRESPONSABILITÉ OU « FREEDOM OF SPEECH »**

Dans son état actuel, l'article 26 de la Constitution du 4 octobre 1958, qui fixe le régime des immunités, dispose : « Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ».

Héritière d'une tradition instaurée au cours des siècles précédents par le Parlement britannique, cette protection, qui a traversé l'histoire constitutionnelle française depuis la naissance du régime parlementaire, vise à assurer la liberté d'expression et de décision du parlementaire et présente un double caractère.

Elle est absolue, car elle concerne tous les actes accomplis par celui-ci dans l'exercice de son mandat, tant à l'égard de poursuites pénales que civiles, et elle est permanente car elle s'étend après la cessation du mandat. N'ayant pas le pouvoir d'apprécier le contenu d'une opinion écrite ou orale émanant d'un parlementaire, le juge doit simplement et purement abandonner les poursuites s'il en est saisi. Il n'existe d'ailleurs pas de procédure de « levée d'irresponsabilité ». De son côté, le parlementaire ne peut renoncer à cette garantie.

Si le principe est incontestable, la délimitation du champ dans lequel joue la protection absolue dont jouissent les parlementaires à raison de leurs opinions et de leurs votes pose de nombreuses questions.

Certes, la référence expresse à « l'exercice des fonctions parlementaires » s'étend à tous les actes accomplis par un parlementaire conformément à son statut. Il en est ainsi des discours et déclarations prononcés dans l'hémicycle, mais aussi au sein des autres instances de l'Assemblée. Il en est ainsi également pour les propositions législatives et les rapports présentés au nom de cette Assemblée ou de l'un de ses organes. Mais qu'en est-il :

- d'interventions dans des enceintes extérieures, dans les médias en particulier ?
- des propos tenus au nom du parlementaire par ses collaborateurs ?
- des rapports publiés par le parlementaire, mais à un autre titre ?
- des comptes rendus donnés par la presse des opinions émises à l'intérieur du Parlement ?
- des propos tenus au sein du Parlement par d'autres personnes habilitées que les parlementaires ?
- des propos à caractère diffamatoire tenus par les parlementaires dans une enceinte de leur Assemblée ?

La jurisprudence a été marquée par des décisions qui ont contribué à fixer les contours de l'irresponsabilité sur ces différents points.

— Les propos tenus sur les antennes par un parlementaire peuvent faire l'objet de poursuites, quand bien même ces propos seraient la reprise intégrale d'un discours prononcé à la tribune (*Cour de Cassation, 7 mars 1988, Arrêt Forni*), exception faite toutefois des retransmissions de débats.

— Un rapport établi par un parlementaire dans le cadre d'une mission confiée par le Gouvernement ne peut bénéficier de l'immunité (*Cour d'Appel de Paris, 11 mars 1987, Arrêt Vivien*). Vivement contesté, cet arrêt a provoqué le vote d'une proposition de loi à l'initiative du Président de l'Assemblée nationale pour étendre l'immunité à ce cas, néanmoins annulée par le Conseil Constitutionnel (*décision du 7 novembre 1989*) : ce dernier a considéré que l'immunité ne pouvait jouer que pour un rapport établi pour le compte du Parlement et non dans un autre cadre, alors même qu'il s'inscrirait comme c'était le cas dans le prolongement du mandat : « En exonérant de façon absolue de toute responsabilité un parlementaire pour des actes distincts de ceux accomplis par lui dans l'exercice de ses fonctions », le législateur « méconnaît le principe constitutionnel d'égalité devant la loi ».

— L'application du principe d'irresponsabilité aux rapports de Commission d'enquête a été précisée à l'occasion de plusieurs contentieux engagés par des organisations qualifiées de sectaires dans les rapports des Commissions d'enquête sur les sectes (*Cour administrative d'Appel de Nantes, 30 juillet 2003*). Le caractère détachable des commentaires présentés par le président de la commission d'enquête devant les médias a également été confirmé (*Tribunal correctionnel de Paris, 21 mars 2000*) sur recours d'une autre organisation citée dans le rapport. Il est intéressant de noter que si le Tribunal a saisi cette occasion pour porter sur le fond un jugement sur le sérieux des travaux de la Commission, il ne l'a fait qu'après avoir constaté qu'« en acceptant délibérément de dénoncer, au cours d'une interview télévisée, un groupe spécifique, M. X s'est situé en dehors de l'exercice de son mandat de député ».

La Cour d'Appel de Bruxelles vient, à propos d'un recours de même nature contre des affirmations incluses dans un rapport d'une Commission d'enquête sur les sectes, de franchir la barrière de l'irresponsabilité en portant un jugement sur le sérieux du travail

de la Commission d'enquête et en condamnant le Président de la Chambre des députés belges pour violation de son « devoir de prudence ». Jugement inédit et appelé sans nul doute à d'autres rebondissements.

— S'il a toujours été établi que l'irresponsabilité ne pouvait s'étendre aux personnes s'exprimant au nom du parlementaire, l'immunité bénéficie en revanche à celles qui sont appelées par leurs fonctions à participer aux débats parlementaires, ainsi qu'aux témoins entendus devant une Commission d'enquête (*Cour d'Appel de Paris, 16 janvier 1984*).

— Les journalistes bénéficient de l'immunité lorsqu'il s'agit, en application de la loi sur la liberté de la presse, du « compte-rendu des séances publiques fait de bonne foi dans les journaux ».

— L'application de l'immunité aux propos d'un parlementaire ayant un caractère diffamatoire a soulevé, non pas en France mais au Royaume-Uni, une controverse juridique d'autant plus intéressante qu'elle a été portée devant la Cour européenne des Droits de l'Homme, saisie par une personne physique directement mise en cause en 1996, à la Chambre des Communes, dans une intervention d'un de ses membres.

La Cour a déclaré le recours recevable malgré les objections manifestées par le Gouvernement britannique au nom de l'irresponsabilité parlementaire. Devant le nombre des interventions tierces introduites par les Etats européens reconnaissant dans leur ordre juridique interne le principe de l'irresponsabilité parlementaire, la Cour a rendu un arrêt qui, loin d'affaiblir le principe, l'affermi au contraire : tout en déplorant la gravité et la gratuité des propos tenus, la Cour estime qu'aucune exception ne peut être apportée à cette immunité, quand bien même les paroles prononcées seraient outrageantes ou diffamatoires, dès lors que ces propos sont tenus dans l'enceinte de la Chambre. Un an plus tard, la Cour a en quelque sorte confirmé cette position en écartant l'irresponsabilité pour des propos diffamatoires tenus hors de l'enceinte parlementaire par des députés italiens, désavouant ainsi les juridictions italiennes qui avaient reconnu l'irresponsabilité « par extension ».

Ainsi se trouve confirmée, à la fois la portée absolue et définitive de l'irresponsabilité du parlementaire à l'occasion de ses prises de position, et sa stricte limitation aux actions conduites au sein de l'Assemblée ou au nom de celle-ci.

Cette limitation peut se justifier à un double titre : tout d'abord l'adage commun (et apparemment tautologique) selon lequel « lorsque les limites sont dépassées, il n'y a plus de limites » se vérifie tout particulièrement dans la circonstance, car si l'on sort du cadre ainsi défini, il devient difficile d'établir des lignes cohérentes, quantité de comportements publics, extérieurs à l'activité de l'Assemblée, étant plus ou moins directement liés à la qualité de parlementaire. L'extension du champ de l'irresponsabilité qui s'en suivrait ne manquerait pas de susciter un rejet de l'opinion publique et de mettre en question des effets vite considérés comme des avantages exorbitants au profit d'une catégorie de citoyens.

La deuxième justification réside dans le fait qu'à l'intérieur d'une Assemblée, le parlementaire est soumis lorsqu'il s'exprime à une certaine discipline l'empêchant de se livrer à des propos excessifs, diffamatoires ou injurieux. Ceux-ci peuvent être censurés par le Président qui peut refuser de les inscrire au procès-verbal de la séance. Il existe dans les Assemblées françaises de nombreux précédents, la formule rituelle étant que les propos litigieux ne sont pas parvenus à la Présidence. Leur Règlement prévoit que les questions écrites et orales ne doivent contenir « aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés ».

### L'INVIOLABILITÉ

Certainement la plus médiatique mais aussi la plus controversée des mesures de protection, l'inviolabilité vise à mettre les parlementaires à l'abri des poursuites pénales consécutives à des actes étrangers à leurs fonctions parlementaires. Trouvant son origine dans des temps où le Parlement était menacé par un pouvoir exécutif hostile, maître des poursuites pénales, ce dispositif s'est imposé comme un élément intangible du statut du parlementaire, et comme le corollaire de l'irresponsabilité. La garantie du droit d'expression resterait en effet théorique si le parlementaire pouvait être poursuivi ou arrêté de manière arbitraire pour des motifs infondés. En même temps, une telle protection entre plus directement en conflit avec le principe d'égalité devant la loi.

C'est pourquoi, contrairement à l'irresponsabilité, qui soustrait l' élu au droit commun et lui assure une impunité totale pour ses actes de parlementaire, les protections dont il bénéficie pour tous les autres actes accomplis en tant qu'individu ou comme élu local s'analysent comme une simple immunité de procédure, uniquement destinée à lui éviter des poursuites abusives susceptibles d'entraver l'exercice de son mandat. Mesure d'ordre public puisqu'elle est appelée, comme l'irresponsabilité, à protéger, au-delà de la personne du parlementaire, l'intégrité de la représentation nationale, l'inviolabilité est toutefois relative et temporaire :

- relative parce qu'elle est limitée aux actions en matière criminelle et correctionnelle, seules susceptibles d'empêcher l'exercice du mandat à la suite de mesures restrictives de liberté ou en raison de leur caractère infamant.
- temporaire puisqu'elle n'est opérante que durant le mandat, voire seulement pour la durée de la session,

Après avoir fixé le principe de l'irresponsabilité, l'article 26 de la Constitution de 1958 traite dans les termes suivants de l'inviolabilité : « Aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'Assemblée dont il fait partie. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive.

« La détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'Assemblée dont il fait partie le requiert ».



Ce dispositif traduit une évolution restrictive de l'inviolabilité depuis que la médiatisation et la « judiciarisation » de la société présentent à l'opinion publique les immunités comme autant de procédés abusifs permettant aux parlementaires d'échapper aux recherches de la justice et de bloquer l'instruction des affaires qui émaillent la vie politique et dans lesquelles ils se trouveraient impliqués.

A cet égard, le cas de la France est particulièrement illustratif, le droit applicable ayant subi dans les dix dernières années une mutation importante destinée à concilier en la matière l'indépendance du mandat avec le principe d'égalité face au juge. En effet, la loi constitutionnelle du 4 août 1995 a profondément modifié le régime de l'inviolabilité tel qu'il existait jusque là.

Avant le 4 août 1995, les poursuites engagées à l'occasion d'infractions qualifiées de délits ou de crimes devaient être, pendant les sessions, et sauf cas de flagrant délit, autorisées à la demande du Gardes des Sceaux sur décision de l'Assemblée plénière, à partir des conclusions d'un rapport établi par une Commission « ad hoc » selon une procédure définie dans le Règlement des Assemblées. Hors des sessions, ces poursuites n'étaient possibles que si elles ne portaient pas atteintes à la liberté du parlementaire : en cas de détention ou d'arrestation, il appartenait au Bureau de l'Assemblée concernée de donner ou non l'autorisation. Au surplus les poursuites engagées pouvaient faire l'objet d'une suspension, à la demande de tout membre de l'Assemblée, décidée pendant les sessions, en assemblée plénière, selon une procédure identique à la levée d'immunité, cette suspension prenant alors effet pendant toute la durée du mandat, selon une interprétation très extensive donnée par les assemblées au texte constitutionnel.

D'ores et déjà, ce régime de protection était limité aux infractions pénales les plus graves, et ne pouvait être invoqué pour les poursuites civiles, fiscales ou contraventionnelles. Au surplus, il ne pouvait s'appliquer qu'à l'ouverture de l'instruction et non aux mesures préparatoires accomplies dans le cadre d'une enquête préliminaire. Surtout le régime des sessions (deux sessions de trois mois par an) laissait, pendant les six mois « d'intersession », toute latitude pour engager les poursuites, sauf en matière de détention ou d'arrestation.

L'instauration d'un régime de session continue d'une durée de neuf mois remettait en question cet équilibre. En soustrayant les parlementaires à la justice d'une manière quasi permanente, ce statut ne pouvait plus être considéré comme indissociable de la séparation des pouvoirs. La dégradation de l'image des parlementaires dans l'opinion, l'évolution du monde judiciaire devenu en quelque sorte le « censeur » de la classe politique et l'affirmation de plus en plus forte du droit au recours pour chaque particulier, ont amené à remanier profondément le système pour le limiter strictement à sa vocation première, la nécessité d'assurer le fonctionnement normal du Parlement face à des tentatives de poursuites destinées à l'entraver, et à l'injustice qui pourrait frapper un parlementaire pour cela seul qu'il est parlementaire.

Dans le régime issu de la loi constitutionnelle du 4 août 1995, il n'existe qu'un seul régime d'autorisation, indépendamment du régime des sessions, et uniquement

pour les mesures restrictives de liberté qui comprennent non seulement la détention et l'arrestation mais aussi les mesures de contrôle judiciaire introduites dans la période récente qui introduisent sans la supprimer des limitations à la liberté.

Cependant, comme naguère, l'autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive : selon la formule consacrée « on doit pouvoir arrêter le député au moment où il lève, sur sa victime, son bras armé d'un poignard ». Le crime étant indiscutable, il y a peu à craindre que les poursuites pénales soient abusives ou vexatoires. En l'absence de notion constitutionnelle de « flagrant délit », il revient au juge de droit commun, sous le contrôle des juridictions supérieures, de délimiter le domaine de la « flagrante ».

Parallèlement, l'autorisation n'est plus délivrée par l'Assemblée elle-même à l'issue d'un débat public, mais par le Bureau de l'Assemblée ; ainsi se trouve évitée, au prix sans doute d'une moindre transparence, la médiatisation de la séance publique, tout en respectant mieux le secret de l'instruction et la présomption d'innocence. La diffusion du rapport de la Commission ad hoc et les débats se présentent forcément, ne serait-ce que par la publicité donnée aux pièces du dossier, comme une procédure de « préjugement » contraire à l'esprit dans lequel l'autorisation doit être donnée. Or, il n'appartient pas à l'Assemblée saisie d'une demande de statuer sur le fond. Son rôle doit se borner à vérifier que la demande satisfait aux critères de sérieux, de loyauté et de sincérité, qui permettent d'être assuré que la poursuite n'est pas fondée sur des motifs de nature politique.

Dans sa décision du 10 juillet 1962, le Conseil constitutionnel précise que les Assemblées doivent se limiter à se prononcer sur « le caractère sérieux, loyal et sincère de la demande qui lui est présentée, au regard des faits sur lesquels cette demande est fondée à l'exclusion de tout autre objet ».

Enfin, la possibilité pour l'Assemblée de suspendre les poursuites engagées est maintenue selon la procédure antérieure au terme d'un débat public, mais elle n'a plus la même portée puisque, si elle est ordonnée, la suspension n'a d'effet que durant la session en cours.

Toute levée d'immunité est limitée aux seuls faits visés dans la demande. Si le Bureau peut apprécier la qualification de ces faits, la juridiction peut, postérieurement à l'autorisation, la modifier pourvu qu'il s'agisse des mêmes faits.

En effet, le parlementaire garde le bénéfice de son inviolabilité sauf pour les faits visés dans l'autorisation. Pour ceux-ci, la justice suit dès lors son cours normal. Le parlementaire continue de bénéficier de ses droits et prérogatives ; s'il n'est pas détenu, il peut voter et participer aux travaux de l'Assemblée. Le juge peut procéder à toute perquisition dans les locaux occupés par le parlementaire, cette mesure étant toutefois soumise à l'accord du Président, par respect pour le principe de séparation des pouvoirs.

Détenu, le parlementaire ne peut plus participer à l'activité législative qui présuppose sa liberté, mais il demeure parlementaire, entre dans le calcul de la majorité, conti-

nue à percevoir son indemnité sauf s'il s'est soustrait à la poursuite ou s'il est condamné.

En cas de condamnation entraînant l'inéligibilité, l'intéressé est déchu de plein droit de sa qualité de parlementaire, déchéance constatée par le Conseil constitutionnel.

Entre 1958 et 1994, le Sénat a été saisi de onze demandes de levée d'immunité, dont six ont reçu une réponse positive ; durant la même période, l'Assemblée nationale a été saisie de trente demandes, dont sept ont reçu une réponse positive. Depuis la révision constitutionnelle, le Bureau du Sénat s'est prononcé à cinq reprises et a donné trois autorisations, alors que l'Assemblée nationale, saisie de sept demandes, a donné trois autorisations. Les demandes de suspension de poursuites sont restées peu nombreuses alors même que le champ soumis à autorisation préalable s'amenuisait : neuf demandes toutes accordées au Sénat depuis 1958, neuf demandes à l'Assemblée nationale dont trois seulement ont été accordées.

Si l'inviolabilité se trouve ainsi réduite au strict minimum par les nouvelles dispositions constitutionnelles, leur interprétation et leur application laissent transparaître une préoccupation protectrice des intérêts des parlementaires comme des prérogatives des Bureaux des Assemblées. Ainsi, en cas de non-respect par le parlementaire des obligations imposées par le contrôle judiciaire, immédiatement sanctionnable par l'arrestation, une nouvelle autorisation doit être donnée par le Bureau. De même, la fin de la suspension de poursuites qui coïncide avec la fin de la session, ne permet pas la mise en détention sans autorisation du Bureau, ce que le texte constitutionnel n'impose pas.

Il faut sans doute voir là une marque de la méfiance des élus envers la justice qui s'est manifestée tout au long des débats parlementaires sur la réforme, face à la multiplication des actions pénales engagées contre les hommes publics. « Rogner sur l'inviolabilité », déclarait un Sénateur, « c'est livrer les parlementaires à la vengeance et à l'arbitraire de ceux qui, en toute impunité, profitent de la faiblesse d'un Etat terrorisé par la médiatisation à outrance pour s'ériger en pouvoir indépendant de la loi elle-même et pour se livrer à un assaut en règle contre les autorités et contre les principes de la République... On peut ainsi leur interdire de siéger parce qu'il faudra répondre aux convocations des juges ».

\*  
\*\*

Dans une conclusion provisoire de ce panorama d'ensemble, on peut d'ores et déjà faire toute la différence entre les deux formes de protection du parlementaire, en tant que représentant de la Nation et en tant que simple citoyen.

La première apparaît comme un tout indissociable de la démocratie parlementaire qui ne peut être fragmenté, même si quelques entorses se font jour et même si l'évolution du droit amène à se poser des questions. En reconnaissant par exemple la Cour pénale internationale, le Parlement français a accepté lui-même d'inclure dans la

responsabilité pénale qu'elle définit — l'encouragement ou l'incitation au crime — les propos tenus à une tribune parlementaire.

Il n'en demeure pas moins que la protection relative aux actes de droit commun apparaît plus fragile et susceptible de contestation, comme en témoignent les fluctuations qu'elle a connues au cours de l'histoire, ainsi que la grande diversité que l'on peut observer dans les différentes démocraties, diversité que le débat d'aujourd'hui ne manquera pas de souligner.

Aussi la notion d'inviolabilité sera-t-elle la plus difficile à cerner et à évaluer car elle s'établit à des niveaux et selon des modalités différents. Sa portée est variable selon les catégories d'actes et de mesures visées, les pouvoirs donnés aux assemblées concernées, les instances compétentes, les effets sur le déroulement des procédures et la durée de ces effets.

**M. Paolo Santomauro (Italie)** a présenté la communication suivante, intitulée « *Immunités et prérogatives parlementaires* » :

Les immunités et les prérogatives parlementaires visent à garantir l'indépendance des Chambres vis-à-vis des autres pouvoirs de l'État et le bon fonctionnement de l'institution représentative. Dès 1870, lors du débat sur la Constitution de Charles-Albert, roi du Piémont et de Sardaigne, laquelle remontait à 1848 et avait été étendue en 1861 au Royaume d'Italie, les immunités étaient considérées comme l'ensemble de quatre institutions: l'inviolabilité absolue concernant les opinions et les votes émis dans la Chambre (art. 51) ; la compétence exclusive de chaque Chambre pour juger de la validité des élections et des titres d'admission de ses membres (art. 60) ; la compétence pour décréter son règlement et ses normes de procédures (art. 61) ; la limitation de la juridiction ordinaire du pouvoir judiciaire quant à l'arrestation et aux poursuites en matière pénale des députés et des sénateurs (art. 37 et 45).

Ces institutions ont été également réglementées par la Constitution républicaine de 1948: parmi les prérogatives que cette Charte fondamentale prévoit pour protéger la liberté et l'indépendance du Parlement, l'immunité revêt un profil de relief. L'immunité peut se rapporter tant au siège du Parlement (où la force publique ne peut entrer sans l'autorisation du Président), qu'à ses membres. Un organe prévu à cet effet, le Comité des élections et des immunités parlementaires, a été institué au Sénat pour traiter ce cas de figure sensible, mais c'est l'Assemblée qui décide en dernier ressort.

L'institution de l'immunité parlementaire est régie par l'article 68 de la Constitution. Son texte actuel a été défini par la loi constitutionnelle n°3 du 29 octobre 1993, arrêtée dans une période où nombre de représentants de la classe politique italienne avaient été impliqués dans une série de poursuites judiciaires : parmi les nouveautés les plus marquantes apportées par cette modification figurait (autrement que par le passé)

l'exclusion de la nécessité d'une autorisation préalable pour que les parlementaires puissent être soumis à des poursuites pénales.

L'immunité des membres du Parlement repose essentiellement sur deux profils : 1) l'irresponsabilité relative aux opinions exprimées et aux votes donnés dans l'exercice de leurs fonctions ; 2) l'impossibilité de soumettre les parlementaires, sans autorisation préalable de la Chambre à laquelle ils appartiennent, à des mesures telles que fouilles personnelles et perquisitions domiciliaires, arrestations ou autres privations de la liberté personnelle, à moins que ces mesures ne résultent de l'exécution d'un arrêt irrévocable de condamnation ou s'il y a flagrance de délits ou crimes pour lesquels le code de procédure pénale (article 380) prévoit l'arrestation obligatoire.

La révision de l'article original 68 de la Constitution à travers la loi constitutionnelle n°3 de 1993 a été suivie de l'adoption de dispositions d'application, qui n'ont pas manqué de susciter auparavant un vif débat parlementaire animé par des positions même fort conflictuelles. Enfin, presque dix ans après la réforme, la loi n°140 du 20 juin 2003 a été adoptée.

La possibilité d'engager des poursuites à l'encontre d'un parlementaire ayant été tranquillement admise à la suite de la réforme constitutionnelle de 1993, l'attention et le débat ont été particulièrement vifs au sujet d'autres institutions, notamment l'irresponsabilité et l'interception téléphonique.

## **IRRESPONSABILITE**

La locution relative à l'irresponsabilité introduite à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 68 de la Constitution par la loi constitutionnelle 3/2003 dispose que les parlementaires « ne peuvent pas être appelés à répondre » des opinions exprimées et des votes donnés dans l'exercice de leur fonction institutionnelle, tandis que dans le libellé précédent ils « ne peuvent pas être poursuivis ». Il est estimé que cette locution entraîne une irresponsabilité non seulement pénale mais également civile, administrative et disciplinaire. L'opinion prédominante de la doctrine est que l'irresponsabilité a un caractère absolu et une valeur perpétuelle (dans le sens de sa durée même après la fin de la législature où après expiration du mandat parlementaire).

La loi n°140 du 20 juin 2003, à l'article 3, a précisé le champ d'application du principe de l'irresponsabilité, en identifiant une série d'actes que couvre la garantie constitutionnelle. Sont donc « en tout cas » inattaquables pratiquement tous les actes « liés à la fonction de parlementaire », y compris lorsque l'activité y relative est exercée « en dehors du Parlement ».

La question de l'irresponsabilité peut être soulevée ou opposée dans toute procédure juridictionnelle ou disciplinaire. Cela peut aussi se faire au cours d'enquêtes préliminaires.

Les membres du Parlement peuvent faire valoir leur prérogative tant devant le juge ordinaire que devant la Chambre à laquelle ils appartiennent ; celle-ci intervient selon les procédures fixées par son règlement. Le juge, à son tour, peut soit accepter

l'exception concernant l'applicabilité de l'article 68 de la Constitution, soit ne pas être d'accord et transmettre copie des actes à la Chambre compétente. S'il y a – ou si, de fait, il y a eu – discordance entre les appréciations sur l'applicabilité de l'immunité entre l'autorité judiciaire et la Chambre concernée<sup>1</sup>, le juge n'ayant pas l'intention de se conformer au jugement de la Chambre peut – d'après les normes constitutionnelles à caractère général – soulever un conflit d'attributions devant la Cour constitutionnelle. Cette dernière – au vu de son orientation la plus récente – a progressivement affirmé une orientation d'après laquelle l'irresponsabilité est vue comme une sorte de protection de la fonction, non pas comme une garantie personnelle pour le bénéficiaire<sup>2</sup> et elle a dans plus d'un cas cassé les délibérations de la Chambre tendant à affirmer l'immunité, par exemple en considérant comme dénués de « correspondance substantielle » avec l'activité parlementaire, et donc attaquables, des comportements tels que l'outrage et la résistance à un représentant de l'ordre accomplis *extra moenia*. Autrement dit, la Cour a affirmé sa compétence pour juger du mode d'exercice du pouvoir de la Chambre. Ainsi – et il s'agit là d'une nouveauté marquante – est-elle entrée dans un domaine que l'on peut qualifier d'*interna corporis*, c'est-à-dire d'actes dont il a été estimé dans le passé qu'ils ne relevaient que de l'appréciation des Chambres et qui étaient donc de la compétence exclusive du Parlement.

#### **AUTORISATIONS D'INTERCEPTIONS IMPLIQUANT DES MEMBRES DU PARLEMENT**

Les interceptions de conversations sont considérées comme des moyens de recherche de la preuve qui sont conçus pour être utilisés à l'insu du destinataire (leur utilisation est régie par les articles 266 et suivants du code de procédure pénale). Étant donné que l'alinéa 3 de l'article 68 de la Constitution dispose que pour les interceptions « sous quelque forme que ce soit » de conversations, de communications ou de courrier une autorisation préalable est nécessaire, des problèmes interprétatifs et pratiques se sont posés à ce sujet.

La loi n°140 du 20 juin 2003 est intervenue. Elle prescrit d'abord, à l'article 4, que si l'interception en question vise « un membre du Parlement », l'autorité compétente est tenue de demander directement (c'est-à-dire sans intermédiaires) l'autorisation de la Chambre à laquelle le parlementaire appartient. Dans l'attente d'une réponse positive, l'exécution de la mesure demeure suspendue. Par analogie avec la loi constitutionnelle 3/1993, il est exceptionnellement prévu que l'autorisation n'est pas nécessaire dans le cas d'un délit ou crime pour lequel le code prévoit l'arrestation en cas de flagrance, ou dans le cas de sentences de condamnation irrévocables.

---

1. Une étude qui a examiné la période 1996 à 2002 a montré que les conflits soulevés étaient 67, dont 29 ont été tranchés en faveur des délibérations du Parlement, 14 en faveur des recours présentés par l'autorité judiciaire, et 24 s'avéraient pendants.

2. Parmi les étapes de ce parcours, on peut rappeler — parmi beaucoup d'autres — les arrêts 379/1996, 375/1997 et 52/2002.

La même loi n°140 du 20 juin 2003, à l'article 6, traite par contre des procédures au stade d'enquêtes préliminaires concernant des tiers et au cours desquelles ont été interceptées des conversations ou communications « auxquelles ont pris part des membres du Parlement ». Les procès-verbaux et les enregistrements sont alors détruits s'ils sont sans importance ; dans le cas contraire, le juge des enquêtes préliminaires demande à la Chambre compétente l'autorisation pour les utiliser. Si l'autorisation est refusée, ladite documentation doit être détruite. Des éléments éventuellement acquis en violation des normes citées ci-dessus doivent être déclarés inutilisables à tous stades et à tous degrés de la procédure.

La réglementation des interceptions téléphoniques — notamment les interceptions « indirectes » — est un sujet très discuté et il a fait récemment l'objet d'un arrêt de la Cour constitutionnelle (n°163 de 2005) concernant la légitimité de l'interdiction correspondante. Cet arrêt n'est toutefois pas entré dans le vif des questions, qu'il a rejetées pour des raisons d'ordre procédural.

**M. Aleksandar Novakoski (Macédoine)** a présenté la contribution suivante, intitulée « *Privilèges et immunités au Parlement : le cas de la République de Macédoine* » :

L'Assemblée de la République de Macédoine est une institution représentative des citoyens et le détenteur du pouvoir législatif au sein de l'Etat. Elle comprend 120 députés élus, au scrutin secret, dans le cadre d'élections générales, directes et libres. Dans le cadre de son mandat, le statut de député est incompatible avec toute autre fonction ou profession au sein de l'Assemblée — principe figurant pour la première fois dans la loi.

Les obligations pesant spécifiquement sur les députés en tant que représentants des citoyens et législateurs imposent une protection dans l'exercice du mandat. Les privilèges parlementaires protègent les députés de poursuites pénales pour des votes ou des opinions exprimées publiquement. L'immunité parlementaire protège les députés de poursuites pénales pour des actes commis à l'extérieur de l'enceinte du Parlement.

Ces droits et immunités spécifiques sont nécessaires pour permettre aux députés de débattre librement des questions importantes et de décider selon leurs convictions et libres de toute pression.

Le privilège de la liberté de parole est bien connu comme l'un des privilèges parlementaires les plus importants. Ce privilège ne signifie pas, néanmoins, que les parlementaires puissent user de cette liberté d'expression négativement ou pour leur bénéfice personnel. Bien que les députés ne soient pas juridiquement comptables des propos tenus à l'Assemblée, d'autres mécanismes impliquent d'user de ce privilège avec mesure. C'est le cas, notamment, de possibles critiques émanant d'autres membres du Parlement, d'autres élus du parti auquel le parlementaire appartient, du public ou des médias.

Le concept de privilège parlementaire « liberté de parole » est essentiellement défini par la Constitution, mais il advient — dans certains pays — qu'il soit défini en lien

avec d'autres dispositions légales, comme le Code de procédure, les statuts, etc. En République de Macédoine, ce privilège est garanti par la Constitution, dont l'art. 64, al. 2 dispose « qu'un parlementaire ne peut être considéré avoir commis une infraction pénale ou être détenu pour les propos qu'il/elle a tenus ou la manière dont il/elle a voté à l'Assemblée ».

Les membres du Parlement macédonien bénéficient de ce privilège de liberté de parole à compter de la session constitutive de l'Assemblée, qui marque le début de leur mandat de quatre ans. La session constitutive est convoquée par le Président de l'Assemblée précédente, vingt jours au plus tard après les élections.

Les mandats des membres de l'Assemblée ne peuvent être prolongés qu'en cas de proclamation de l'état de guerre ou de l'état d'urgence.

Dans ce contexte, je voudrais souligner qu'à la différence de nombreux Etats — où la liberté de parole est garantie par le mandat même de député, quel que soit le lieu où celui-ci s'exprime —, les députés en République de Macédoine ne sont protégés que lorsqu'ils expriment leurs idées au cours d'une séance de travaux parlementaires. En d'autres termes, leur privilège ne les protège pas pour des propos tenus à l'extérieur de la tribune parlementaire, par exemple dans les médias, à l'occasion de leur participation à des débats publics, etc.

La liberté de parole s'éteint avec le terme du mandat ou la dissolution de l'Assemblée. L'Assemblée est dissoute si une majorité de ses membres le décide.

L'immunité des parlementaires figure dans la Constitution et le Code de procédure de l'Assemblée.

Le parlementaire est couvert par l'immunité du jour de la vérification de ses pouvoirs jusqu'au jour où cesse son mandat. « Un parlementaire ne peut être placé en détention sans l'accord de l'Assemblée, à moins qu'il ne soit surpris commettant une infraction pénale punie d'une peine de cinq ans de prison au moins » (art. 64, al. 3 de la Constitution).

La demande d'accord de mise en détention d'un membre du Parlement, c'est-à-dire l'information selon laquelle un membre du Parlement a été placé en détention, est soumise au Président de l'Assemblée (art. 50, al. 2 du Code de procédure). L'autorité compétente pour la détention est astreinte à notifier au Président, même si l'élu(e) ne fait pas valoir son immunité. Le Président de l'Assemblée doit soumettre la demande (c'est-à-dire l'information) à la Commission du Code de procédure, des mandats et des immunités. La Commission doit présenter un rapport à l'Assemblée à la plus prochaine séance. Le parlementaire sur lequel porte la demande doit également être informé de la séance de la Commission. L'Assemblée, sur le fondement du rapport de la Commission du Code de procédure, des mandats et des immunités, décide d'approuver ou non le placement en détention du parlementaire.

Après avoir été informée de la détention d'un de ses membres, l'Assemblée peut décider de le faire bénéficier de son immunité, si elle l'estime nécessaire pour l'exercice de ses fonctions parlementaires. Si l'Assemblée refuse la mise en détention, le parle-



mentaire doit être immédiatement remis en liberté. Si l'Assemblée n'a pas convoqué de séance, c'est-à-dire si aucune séance n'est prévue au cours des quinze jours suivants, la Commission du Code de procédure, des mandats et des immunités prend elle-même position sur la demande d'accord de mise en détention, avec l'obligation d'en informer l'Assemblée. Lors de sa plus prochaine séance, l'Assemblée décide ou non de confirmer la décision de la Commission.

Conformément à la Constitution, l'immunité ne trouve à s'appliquer que si le député la fait valoir. Dans la pratique, cette disposition a révélé certaines faiblesses, car les juridictions compétentes décident au cas par cas — dans la mesure où aucune disposition contraignante de la Constitution n'indique expressément que les parlementaires bénéficient d'une irresponsabilité pénale. C'est ainsi que, dans certains Etats, le tribunal doit demander à l'Assemblée de priver le parlementaire de son immunité pour qu'il puisse lui être déféré, ce qui n'est pas le cas dans notre pays.

Dans notre législation actuelle, les plaintes au pénal contre un député ne peuvent être déposées que s'il/elle ne fait pas valoir son immunité. Néanmoins, si un député est condamné à une peine de prison dans un jugement définitif, le verdict ne peut être appliqué tant que l'Assemblée n'a pas privé le parlementaire de son immunité en raison de cette infraction particulière.

Les amendements proposés au Code de procédure de l'Assemblée de la République de Macédoine doivent permettre de clarifier la prise de décision parlementaire quant à l'approbation d'une mise en détention d'un parlementaire et le point de savoir si, en cas d'urgence, le parlementaire peut être incarcéré sans décision de la Commission, nonobstant le fait que la décision sera examinée par l'Assemblée en séance plénière à la plus prochaine occasion.

Concomitamment, certains problèmes liés à l'interprétation des termes utilisés sont survenus, créant des incertitudes juridiques — par exemple, si le terme « Assemblée » dans le Code de procédure fait référence à l'Assemblée dans son ensemble en séance plénière ou s'il fait également référence à ses organes de travail.

En ayant à l'esprit que nous traitons de questions importantes et que, dans la théorie juridique, il y a d'autres dilemmes et types d'immunité, une procédure est en cours devant notre Parlement pour préciser ces questions.

**M. George Petricu (Roumanie)** a présenté la contribution suivante :

## 1. CONTEXTE HISTORIQUE

Comme l'atteste la Constitution roumaine de 1866, la nécessité d'octroyer aux parlementaires une protection particulière — destinée à protéger les représentants du peuple des ingérences d'un pouvoir arbitraire — a été reconnue en Roumanie au tout début de son expérience parlementaire. Après la Première guerre mondiale (Constitution de 1923) et pendant l'entre-deux guerres, la doctrine constitutionnaliste roumaine a ac-

cordé une importance sans cesse croissante à la question de l'immunité parlementaire, sous les deux espèces de l'irresponsabilité et de l'inviolabilité — sur le fondement du modèle français, le tout premier et le plus réputé en Europe.

Pendant les quarante années du régime communiste (1948-1989), la vie parlementaire n'a été que purement formelle, eu égard au fait que les pouvoirs législatif et exécutif étaient totalement soumis aux *diktats* idéologiques du parti unique. De ce fait, l'immunité fut supprimée.

## 2. LA CONSTITUTION DE 1991

La Révolution de décembre 1989 a ouvert la voie du retour en Roumanie d'un régime démocratique et parlementaire, avec des institutions représentatives élues librement. Le nouveau Parlement, installé en mai 1990 et reposant sur la liberté d'expression et le pluralisme politique, a siégé à la fois comme législateur et comme assemblée constituante, investie de la mission historique de rédiger la nouvelle loi fondamentale du pays à la lumière des constitutions les plus avancées des pays d'Europe. En conséquence et conformément aux dispositions de la Constitution de la Roumanie adoptée en 1991, la nécessité d'une protection du mandat parlementaire résulte des missions constitutionnelles dévolues au Parlement, « organe représentatif suprême du peuple roumain et unique autorité législative du pays » (art. 58, al. 1<sup>er</sup> de la Constitution de la Roumanie de 1991). Parallèlement, l'article 66 de la Constitution dispose que, dans l'exercice de leur mandat, « les députés et les sénateurs sont au service du peuple » et que « tout mandat impératif est nul. ».

A l'instar de la plupart des systèmes juridiques nationaux, la Constitution roumaine de 1991 reconnaît deux catégories d'immunité aux parlementaires :

- en premier lieu, l'irresponsabilité ou la liberté de parole des parlementaires, au regard de poursuites judiciaires pour des opinions défendues ou des votes émis dans l'exercice de leurs responsabilités parlementaires.<sup>1</sup> L'irresponsabilité est perpétuelle, au sens où la protection bénéficiant à l'élu au titre des opinions exprimées dans l'exercice de son mandat électoral survit à la fin dudit mandat.
- en second lieu, l'inviolabilité ou l'immunité au sens strict, protégeant les parlementaires d'une arrestation, d'une mise en détention ou de poursuites sans l'accord de la Chambre à laquelle ils appartiennent, à l'exception du flagrant délit.<sup>2</sup>

---

1. Les députés et les sénateurs ne peuvent être rendus responsables juridiquement des votes ni des opinions politiques exprimées dans l'exercice de leur mandat (art. 70, liberté d'opinion, Constitution de la Roumanie, 1991).

2. Les députés et les sénateurs ne peuvent être détenus, arrêtés, perquisitionnés ou poursuivis en matière criminelle sans l'autorisation de la Chambre dont ils font partie, après avoir été entendus et la Haute Cour de justice étant compétente. (2) En cas d'infraction flagrante, les députés ou les sénateurs peuvent être placés en détention et subir une perquisition. Le ministre de la Justice informe aussitôt le président de la Chambre intéressée de la détention et de la perquisition. Si la Chambre saisie constate que la détention

Ainsi, protégeant les représentants du peuple de tout arbitraire, l'immunité parlementaire garantit tout à la fois la protection collective du Parlement en tant qu'institution, pour ses travaux et ses décisions, et une protection individuelle, pour chacun de ses membres.

### 3. REGLEMENT DU SENAT ET AVIS CONTRAIGNANTS DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Ces règles ont été complétées par les dispositions du Règlement du Sénat relatives à la procédure de levée de l'immunité parlementaire. En résumé :

Base légale	Constitution (art. 69, 70) et Règlement du Sénat (1990), art. 125-127		Constitution (art. 69, 70) et Règlement du Sénat (1993), art. 149-152	
	Catégories d'immunité parlementaire			
	Irresponsabilité	Inviolabilité	Irresponsabilité	Inviolabilité
<b>Bénéficiaires</b>	Sénateurs	Sénateurs et membres de leur famille (épouse/mari, enfants)	Sénateurs	Sénateurs et membres de leur famille (épouse/mari, enfants)
<b>Etendue de l'immunité</b>	Un sénateur ne peut être poursuivi pour ses opinions politiques ou ses votes dans le cadre de l'exercice de son mandat parlementaire		Immunité extraparlamentaire, - vis-à-vis de perquisitions, d'enquêtes patrimoniales, d'arrestations, de détentions ou de procédures pénales ou administratives, - sauf le cas de flagrant délit.	
<b>Domaines couverts par l'immunité</b>	Opinions exprimées et votes émis dans le cadre de l'exercice du mandat parlementaire		Actes susceptibles de conduire à une arrestation, une détention ou des procédures pénales ou administratives - sauf dans le cas de flagrant délit.	
<b>Durée de l'immunité</b>	Permanente		Un sénateur est considéré dans l'exercice de ses fonctions en toutes circonstances pendant la durée de son mandat	
<b>L'immunité peut-elle être levée ? Par qui ?</b>	Oui, par le Sénat		Oui, par le Sénat	

n'est pas fondée, elle décide immédiatement de la révocation de cette mesure (art. 69, immunité parlementaire).

<b>Procédure de levée d'immunité</b>	La demande de levée d'immunité est soumise au Sénat par le procureur général. Le Président du Sénat informe les sénateurs. La demande est transmise à la Commission des affaires juridiques, des nominations, de la discipline, des immunités et des approbations, qui donne son opinion à la majorité. Le procureur général doit transmettre à la commission tous les documents y afférent demandés. Le rapport de la commission est débattu devant la Chambre, qui décide de la levée de l'immunité au scrutin secret et à la majorité des deux tiers des sénateurs présents.	La demande de levée d'immunité est soumise au Sénat par le ministre de la justice. Le Président du Sénat informe les sénateurs. La demande est transmise à la Commission des affaires juridiques, des nominations, de la discipline, des immunités et des approbations, qui donne son opinion à la majorité. Le ministre de la justice doit transmettre à la commission tous les documents y afférent demandés. Le rapport de la commission est débattu devant la Chambre, qui décide de la levée de l'immunité au scrutin secret et à la majorité des deux tiers des sénateurs présents.
<b>Conditions attachées à levée de l'immunité</b>	En cas de flagrant délit, le sénateur peut être arrêté à son domicile avec l'accord préalable du procureur général, qui en informe immédiatement le Président du Sénat. Si le Sénat estime que la détention est dépourvue de fondement, il peut décider l'annulation de cette mesure.	En cas de flagrant délit, le sénateur peut être recherché et mis en détention. Le ministre de la justice en informe immédiatement le Président du Sénat. Si le Sénat estime que la détention est dépourvue de fondement, il peut décider l'annulation de cette mesure. La décision doit être immédiatement exécutée par l'intermédiaire du ministre de la justice

Pour ce qui concerne le Sénat, une importance particulière s'attache aux avis de la Cour constitutionnelle visant à clarifier les implications théoriques et pratiques de l'immunité parlementaire. C'est ainsi :

- Le Règlement du Sénat de 1993 (art. 150) dispose que, durant son mandat, le sénateur est toujours considéré dans l'exercice de ses fonctions, ce qui implique que toute agression est considérée et légalement sanctionnée comme un outrage. La famille du sénateur (femme/mari, enfants) bénéficie de la même protection, dès lors que l'agression vise à faire pression sur le parlementaire pour des questions entrant dans le cadre de son mandat. La Cour constitutionnelle (décision 46/2004) a déclaré cette disposition inconstitutionnelle.
- La décision 46/1994 se réfère également aux dispositions de l'art. 149, al. 2, 5 et 8 du Règlement du Sénat, amendées par la décision du Sénat 11/29.03.1994 :
  - Conformément à l'art. 149, al. 2, les sénateurs bénéficient d'une immunité parlementaire dont la finalité est « de garantir leur protection contre des poursuites judiciaires et leur liberté d'expression ». La Cour constitutionnelle a estimé cette disposition inconstitutionnelle, eu égard à l'absence de toute mention d'une durée de cette immunité et à l'extension de cette immunité à toutes poursuites judiciaires, en violation des dispositions constitutionnelles.
  - L'art. 149, al. 5 et 8 introduit une nouvelle procédure de levée de l'immunité parlementaire sur le fondement d'une requête en suspension présentée au Président du Sénat par un sénateur/député, un groupe parlementaire du Sé-

nat/de la Chambre des députés ou par la Commission des affaires juridiques, des nominations, de la discipline, des immunités et des approbations. Le rapport, adopté par la Commission à la majorité simple, est mis au débat et approuvé par le Sénat à la majorité des deux tiers des sénateurs présents. La Cour constitutionnelle a estimé que cette procédure, inhabituelle dans les Etats démocratiques, permet de mettre en place un régime discriminatoire vis-à-vis de minorités politiques indésirables. Dans le même temps, la décision de la Cour estime que le Règlement du Sénat ne peut modifier dans sa substance le régime de levée de l'immunité parlementaire, tel qu'il est prévu par la Constitution.

- La décision 63/avril 1997 porte sur un important point de droit : la décision du Sénat de levée de l'immunité parlementaire d'un sénateur, prononcée pendant son mandat, doit-elle ou non continuer à produire ses effets dans le cours d'un nouveau mandat dudit sénateur ? L'opinion formulée par la Cour constitutionnelle est que la fin du mandat parlementaire impliquant la fin de l'immunité qui s'y attache, la nouvelle immunité correspondant au nouveau mandat doit être levée conformément aux procédures en vigueur — et ne pas être considérée avoir été levée pendant l'exercice du mandat antérieur.

Concomitamment, du fait que le texte constitutionnel ne définit pas la procédure de vote pour l'adoption, par le Parlement, de sa décision de levée de l'immunité, un autre point fréquemment discuté — et sujet d'amendements successifs au Règlement — porte sur la majorité requise pour l'adoption de cette décision. Dans le Règlement du Sénat de 1993 (art. 169-8), le Sénat décide de lever l'immunité parlementaire d'un de ses membres en séance plénière, au scrutin secret et à la majorité des deux tiers des sénateurs présents. Les spécialistes roumains de droit parlementaire ont observé qu'il n'y avait aucun pays dans le monde, où la levée de l'immunité parlementaire nécessite une majorité parlementaire plus élevée que celle requise pour l'adoption d'une loi organique. En conséquence, par une décision du Sénat n° 6/1999, la disposition correspondante a été amendée et a consacré une adoption à la majorité simple.

Constitue une preuve de la préoccupation constante des parlementaires roumains d'optimiser la procédure législative et d'accroître l'efficacité institutionnelle du Parlement, le fait qu'entre 1993 et 2003 les règlements des deux Chambres ont fait l'objet de multiples révisions, afin de les adapter aux défis et aux réalités d'une société toujours plus complexe et de les mettre en accord avec les standards européens.

#### **4. LA CONSTITUTION DE 2003**

Pour ce qui concerne le sujet actuellement débattu, le développement le plus marquant est intervenu après la révision de la Constitution en 2003, lorsque les dispositions relatives à l'immunité parlementaire ont été amendées, limitant cette immunité aux seuls votes ou opinions politiques émis ou exprimés par les parlementaires dans l'exercice de leur mandat. Le nouveau texte élimine toute possibilité d'interprétation er-

ronée de l'institution de l'immunité. Le Règlement du Sénat, en conséquence, été amendé pour intégrer les modifications constitutionnelles. Les dispositions en vigueur du chapitre consacré au statut des sénateurs indiquent que les sénateurs bénéficient d'une immunité pendant toute la durée de leur mandat, dont l'objet est de les protéger de poursuites judiciaires abusives et de leur garantir la liberté de parole.

Aucun sénateur ne peut être tenu responsable devant la justice des votes émis ou des opinions politiques exprimées dans l'exercice de son mandat, mais un sénateur peut faire l'objet d'une enquête judiciaire ou poursuivi sur le plan pénal pour des actes indépendants des votes ou des opinions politiques exprimées au titre dudit mandat ; il ne peut néanmoins être recherché, placé en détention ou arrêté sans l'accord de la Chambre à laquelle il appartient, après avoir été entendu. Les enquêtes et les poursuites ne peuvent être diligentées que par le Bureau du Procureur général près la Haute Cour de cassation et de justice. L'affaire relève de la compétence de la Haute Cour. Un sénateur ne peut être recherché ou placé en détention sans l'accord préalable du Sénat qu'en cas de flagrant délit. Dans cette hypothèse, le ministre de la justice est requis d'informer sans délai le Président du Sénat de la détention ou de la recherche.

Dès la réception de la demande, le Président du Sénat informe immédiatement les sénateurs en séance publique et la renvoie à la Commission des affaires juridiques. La Commission prend sa décision au scrutin secret, sur le point de savoir s'il y a des raisons sérieuses d'accepter la demande présentée par le ministre de la justice, et rédige un rapport à cette fin. Le rapport est soumis au débat et à l'adoption par le Sénat. Les demandes de levée de l'immunité parlementaire sont inscrites à l'ordre du jour prioritaire. Le Sénat prend sa décision au scrutin secret, à la majorité des sénateurs. Si le Sénat estime qu'aucun motif ne fonde le placement en détention, il ordonne l'annulation immédiate de la mesure. La commission d'autres infractions pénales par le même sénateur ou la transmission d'informations supplémentaires sur la même affaire donnerait lieu à une nouvelle demande du ministre de la justice de recherche, arrestation ou placement en détention.

Conformément à la décision du Parlement n°17/mars 2005, une commission mixte spéciale de la Chambre des députés et du Sénat sur le statut des députés et des sénateurs (composée de 7 députés et 4 sénateurs) a été mise en place pour élaborer les propositions législatives respectives. Le projet a fait l'objet d'observations de la part du Conseil législatif. Il est inscrit à l'ordre du jour urgent de la Chambre des députés et sera ensuite examiné par le Sénat.

Afin d'établir une définition très claire de l'immunité parlementaire, si souvent débattue au cours des dernières années, la proposition de loi sur le statut des députés et des sénateurs (252/2005), respectant strictement les dispositions de l'article 72 de la Constitution et les règlements respectifs de chaque Chambre, dispose clairement que :

- les parlementaires doivent bénéficier d'une immunité parlementaire à compter de la date de l'attestation faisant foi de leur élection (sous réserve de validation) et

jusqu'à la fin de leur mandat, dans les conditions prévues par la Constitution et la Loi sur le statut.

- l'immunité parlementaire est impérative et d'ordre public et ne peut donc être suspendue, interrompue ou liée entre plusieurs mandats législatifs.

**M. Marc Bosc (Canada)** a demandé s'il était possible aux forces de police, par exemple dans l'hypothèse d'un parlementaire soupçonné d'avoir violé la loi (infraction ou délit pénal), d'effectuer une perquisition dans les locaux du Parlement.

**Mme Hélène Ponceau** a répondu qu'il était impossible à la police d'entrer et de procéder à une perquisition dans les locaux d'une des Chambres, à moins que son Président n'en ait donné l'autorisation expresse.

**M. Yogendra Narain (Inde)** a rappelé que les privilèges et immunités des organes législatifs et de leurs membres constituent des préconditions, non seulement pour un accomplissement efficace et effectif de leurs responsabilités, mais aussi pour protéger leur prestige, leur autorité et leur considération. Un éminent spécialiste de la procédure et de la pratique parlementaires, Erskine May, a défini les privilèges parlementaires comme « l'ensemble des droits particuliers dont bénéficient chaque Chambre collectivement... et les membres desdites Chambres individuellement, sans lesquels ils ne pourraient remplir leurs missions et qui excèdent ceux dont disposent les autres institutions ou individus ». <sup>1</sup> Bien que les privilèges du Parlement soient nés en Angleterre, lorsque le Parlement britannique a cherché à défendre ses libertés contre la Couronne, ils constituent aujourd'hui des préconditions nécessaires pour tout organe législatif.

En Inde, les privilèges reconnus au Parlement, aux assemblées délibérantes fédérées, à leurs membres et leurs commissions sont fixés par les dispositions de la Constitution, certains statuts, les Règles de procédure et de conduite des travaux (*Rules of Procedure and Conduct of Business*) et autres précédents et conventions. Les pouvoirs, privilèges et immunités de chaque Chambre du Parlement, de ses membres et de ses commissions sont fixés par les dispositions de l'article 105 de la Constitution. L'art. 105, al. 1<sup>er</sup> octroie la liberté de parole au sein du Parlement, sous réserve des autres dispositions de la Constitution et des règles du Parlement. L'alinéa 2 confère aux parlementaires l'immunité au regard de toute poursuite devant un tribunal, pour des propos tenus ou des votes émis par eux au Parlement ou au sein de l'une de ses commissions. Il dispose également que nul ne peut encourir de responsabilité pour la publication par une Chambre du Parlement — ou sur son ordre — d'un rapport, d'une note, de votes ou de débats. Le principe sous-jacent est que les parlementaires, représentants du peuple, doivent être libres de s'exprimer sans craindre d'éventuelles suites judiciaires. L'alinéa 4 étend la liste des privilèges figurant à l'article 105 aux personnes « qui ont le droit de s'exprimer et de prendre part aux débats devant une Chambre du Parlement ou l'une de ses commissions », même si ces personnes ne sont pas membres de ladite Chambre. Il

---

1. Erskine May, *The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, LexisNexis, 22<sup>nd</sup> ed., p. 65.

faut mentionner que, conformément à l'article 88 de la Constitution, « les ministres et le Procureur général de l'Inde ont le droit de s'exprimer et de prendre part aux débats devant une Chambre, aux séances communes des deux Chambres et aux travaux des commissions parlementaires devant lesquelles ils seraient cités, mais ne sont pas autorisés par le présent article à y voter ». De même, les dispositions figurant à l'article 194 de la Constitution sont identiques à celles de l'article 105, qui définit les pouvoirs, privilèges et immunités d'une assemblée délibérante fédérée.

Les privilèges figurant dans les Règles de procédure et de conduite des travaux et les précédents comprennent le droit de la Chambre d'être immédiatement informée de l'arrestation, la mise en détention, la condamnation, l'emprisonnement et la libération d'un membre au titre d'une mise en accusation ou d'une infraction au pénal.<sup>1</sup> En matière civile, le Code de procédure civile de 1908 dispose que les membres de la Chambre ne peuvent être arrêtés en période de session et dans les quarante jours qui la précèdent et qui la suivent. Aucune arrestation ne peut être opérée dans l'enceinte de la Chambre ni un procès au civil ou au pénal se tenir sans que le Président l'ait autorisé(e) — cette autorisation étant nécessaire, que la Chambre soit en session ou pas. Ce qu'il faut entendre par « enceinte de la Chambre » est défini dans le Règlement.<sup>2</sup>

Les membres ou les fonctionnaires de la France ne peuvent être requis de fournir des preuves ou de communiquer des documents aux tribunaux, relatifs aux activités de la Chambre, sans l'accord de celle-ci.<sup>3</sup> Les membres ou les fonctionnaires d'une Chambre ne peuvent être convoqués comme témoins devant l'autre Chambre, une assemblée délibérante fédérée ou leurs commissions sans la permission de la Chambre à laquelle ils appartiennent et sans l'accord de la personne convoquée.<sup>4</sup> Toutes les commissions parlementaires sont investies du droit de faire venir les personnes, les pièces et les archives pertinentes pour les investigations qu'elles mènent. Un témoin peut être sommé par une commission parlementaire de produire les documents qu'elle demande à son usage. Les pièces produites devant une commission parlementaire, son rapport et ses débats ne peuvent être divulgués ou publiés par quiconque avant d'avoir été déposés sur le bureau de la Chambre.

Il faut également mentionner l'article 122 de la Constitution, qui interdit aux tribunaux de se saisir de la question de la validité des travaux du Parlement sur le fondement d'une irrégularité de procédure alléguée. Les fonctionnaires ou membres du Parlement investis du suivi des procédures, de la conduite des travaux parlementaires ou du maintien de l'ordre au sein du Parlement ne relèvent de la compétence d'aucune juridiction, pour ce qui concerne la manière dont ils ont exercé leurs fonctions. Des disposi-

---

1. Art. 222A et 222B des Règles de procédure et de conduite des travaux, Rajya Sabha.

2. V.S.Rama Devi et B.G. Gujar, Rajya Sabha at Work, Rajya Sabha Secretariat, New Delhi, 1996, p. 208

3. Premier rapport de la Commission des privilèges du Rajya Sabha, présenté devant la Chambre le 1<sup>er</sup> mai 1958.

4. Sixième rapport de la Commission des privilèges du deuxième Lok Sabha, adopté par le Lok Sabha le 17 décembre 1958 et XXXIII<sup>e</sup> rapport de la Commission des privilèges du Rajya Sabha, adopté par la Chambre le 30 mars 1993.



tions identiques figurent à l'article 212 de la Constitution, applicables aux procédures suivies dans les assemblées fédérées.

Les privilèges et immunités accordés aux Chambres, élus et commissions seraient dépourvus de signification si les législateurs n'étaient aussi dotés des moyens de sanctionner la violation de leurs privilèges. On a pu dire, en fait, que le pouvoir de punir l'outrage à la Chambre ou l'atteinte à ses privilèges « constituait la pierre angulaire des privilèges parlementaires ». Chaque Chambre détermine elle-même ce qui constitue une violation de ses privilèges et un outrage à la Chambre. Sa compétence pénale, à ce titre, couvre ses membres aussi bien que les personnes étrangères et tous les actes de violation de ses privilèges, commis dans son enceinte ou à l'extérieur. La Chambre punit le coupable par un blâme, un avertissement ou une peine de prison pour une durée déterminée. Dans le cas de ses propres membres, deux autres sanctions peuvent également être infligées par la Chambre, à savoir la suspension du service de la Chambre et l'expulsion. Le droit de la Chambre de punir l'outrage commis à son égard a été confirmé par les tribunaux indiens.

L'immunité absolue vis-à-vis de toutes poursuites judiciaires devant tout tribunal est conférée par la Constitution aux personnes dont l'activité est liée à la publication des travaux de la Chambre, dès lors que ladite publication est faite par la Chambre elle-même ou sous son autorité. La protection légale attachée à la reprise des travaux de l'une ou l'autre Chambre dans la presse et les médias est assurée par la Loi sur les travaux parlementaires (*Parliamentary Proceedings (Protection of Publication) Act*) de 1977, qui dispose que les journaux et radios n'encourent aucune responsabilité civile ou pénale lorsqu'ils rendent compte des travaux d'une des Chambres du Parlement, sous réserve que ce compte rendu soit fidèle, qu'il ne soit pas inspiré par la malveillance et qu'il soit dans l'intérêt public. Afin de renforcer encore la protection de la presse et des médias vis-à-vis de poursuites judiciaires pour la publication des travaux du Parlement (et des assemblées fédérées), l'art. 361 A a été inséré dans la Constitution (*Constitution (44<sup>th</sup> Amendment) Act*, 1978). La protection ainsi octroyée à la presse et aux médias s'exerce sans préjudice du principe général, selon lequel le Parlement ou les assemblées fédérées peuvent contrôler ou interdire la publication de leurs travaux et punir les personnes qui enfreindraient leurs décisions.

S'il est délibérément rendu compte de manière inexacte des travaux de la Chambre ou si les propos de ses membres sont déformés ou supprimés, l'infraction d'atteinte aux privilèges et d'outrage à la Chambre est constituée et le coupable susceptible d'être sanctionné. La presse n'est pas autorisée à publier les débats ou aucun document avant qu'ils n'aient été transmis à la Chambre. De même, les propos supprimés du compte rendu officiel des débats devant la Chambre n'en font pas partie et la personne qui les publierait serait rendrait coupable de violation des privilèges de la Chambre. La publication d'une question, résolution ou motion avant que la présidence en ait pris connaissance constitue également un outrage à la Chambre. Le Règlement interdit aussi la publication des réponses aux questions des parlementaires, avant qu'elles aient été déli-

vrées en séance. Les sanctions utilisables par le Parlement et les assemblées fédérées sont l'avertissement, le blâme, la prison ou l'exclusion de la tribune de la presse.

En dépit de l'existence des dispositions susmentionnées, le Parlement et la presse se sont parfois trouvés en situation de conflit, chacun défendant jalousement son indépendance. Il y a eu des exemples de compte rendu biaisé et d'outrage au Parlement/à des assemblées fédérées par la presse. Dans de nombreux cas, les rédacteurs et les correspondants de presse se sont excusés après que la Commission des privilèges eut démontré que leurs comptes rendus étaient inexacts et diffamaient le Parlement et ses membres. Dans d'autres cas, les présidents, après avoir pris connaissance des commentaires détaillés sur le Parlement publiés dans les journaux, ont préféré les ignorer, faisant valoir qu'il n'était pas digne de la grandeur de la Chambre de prendre connaissance de tels propos. La presse, de son côté, estime que l'institution législative définit de manière absolument discrétionnaire ce qu'elle estime être une atteinte à ses privilèges et un outrage à la Chambre.

Les juridictions, quoique soucieuses de protéger les libertés individuelles, ont confirmé dans de nombreux arrêts le droit des organes législatifs à contrôler leurs débats et l'absolue liberté de parole de leurs membres en séance. Elles ont néanmoins relevé que la décision prise par l'institution quant à ses privilèges n'échappe pas à leur compétence, sur le fondement de l'article 21 de la Constitution.

La question de la codification des privilèges a également retenu l'attention des présidents de temps en temps. Leur position, après réflexion, a été qu'une telle codification conduirait plutôt à porter atteinte au prestige et à la souveraineté du Parlement et des assemblées fédérées sans aucun bénéfice tangible pour la presse et que, dans les circonstances présentes, la codification desdits privilèges parlementaires n'était ni nécessaire, ni même souhaitable.

Il faut indiquer que, au regard de l'article 105 (3) de la Constitution, les privilèges et immunités de chacune des Chambres du Parlement, de leurs membres et de leurs commissions sont ceux définis par le Parlement dans la loi. Dès lors que, jusqu'à présent, aucune loi n'a été votée par le Parlement en application de cette disposition constitutionnelle, ils demeurent ceux qu'ils étaient à l'origine de la Constitution. La référence à la Chambre des communes établie par l'article 105 a été omise dans le *Constitution (44<sup>th</sup> Amendment) Act* de 1978.

Il est donc essentiel que les privilèges parlementaires et la liberté de la presse trouvent à s'appliquer avec prudence et après mûre réflexion. Les privilèges et immunités de la Chambre et ceux de ses membres pris individuellement n'existent que pour faciliter l'exercice de leur mandat sans arrêt ni obstacle. Ils sont essentiels pour qu'ils puissent accomplir leurs tâches de manière efficace et que soit préservée leur dignité. Ils n'exemptent pas, néanmoins, les élus de leurs obligations vis-à-vis de la société. Le sentiment tend désormais à prévaloir — notamment dans les Etats où les privilèges et immunités ne figurent pas expressément dans la loi — qu'ils doivent demeurer en phase avec les intérêts généraux et les droits des autres composantes de la société.

M. Yogendra Narain a ensuite posé trois questions : dans les Etats membres de l'Union européenne (comme la France), un parlementaire arrêté a-t-il la possibilité de faire appel de son arrestation devant un juge européen ? Par ailleurs, si une demande d'arrestation est présentée par la justice à la suite d'un crime ou d'un délit, quelle est l'instance saisie au sein du Parlement ? Existe-t-il une procédure spécifique en cas d'extrême urgence ?

**M. Hans Brattestå (Norvège)** a estimé qu'il fallait limiter les immunités et privilèges au seul minimum nécessaire, afin d'éviter de donner prise aux critiques de l'opinion publique. En Norvège, seules deux dispositions de la Constitution y sont consacrées, qui prévoient : *(i.)* qu'un député est protégé de l'arrestation lorsqu'il se rend au Parlement, sauf cas de flagrant délit ; *(ii.)* que les propos tenus dans l'enceinte parlementaire ou publiés dans un rapport bénéficient d'une immunité... sous réserve néanmoins qu'ils ne revêtent pas un caractère diffamatoire.

En cas de crime ou de délit commis lors de l'exécution de son mandat, le parlementaire coupable est renvoyé devant une juridiction spéciale.

En définitive, il s'agit de trouver un point d'équilibre avec le minimum de règles dérogoires au droit commun, mais suffisamment protectrices pour permettre aux élus d'exercer leur mandat en toute tranquillité.

— Présidence de M. Anders Forsberg, Vice-président —

**M. Hafnaoui Amrani (Algérie)** a estimé que le sujet des privilèges et immunités constituait un thème délicat, envisagé différemment selon qu'on est parlementaire ou non — toujours insuffisants lorsqu'on est parlementaire, toujours excessifs lorsqu'on ne l'est pas... La Constitution algérienne n'est pas très précise sur la question des immunités, qui est traitée en revanche dans le cadre d'une loi organique relative aux relations entre les deux Chambres.

En Algérie, aucun parlementaire ne peut être poursuivi si la justice n'a pas obtenu auparavant la levée de son immunité parlementaire. Le ministre de la justice, Garde des sceaux, saisit le Bureau, qui accepte ou refuse cette levée. En cas d'acceptation, la question est renvoyée à la Commission administrative, juridique et des libertés, qui entend le parlementaire, assisté s'il le souhaite d'un avocat ou d'un autre parlementaire. La Commission transmet ensuite son rapport à la Chambre, la décision finale de levée d'immunité étant prise en séance plénière à la majorité des deux tiers des membres — ce qui rend ladite levée, en cours de mandat, presque impossible eu égard à la traditionnelle confraternité entre élus... En revanche, son mandat achevé, le député ne bénéficie plus d'aucun privilège particulier.

Il semble que le système français donne un rôle très important au Bureau, peut-être excessif eu égard au risque de divergence de vues entre le Bureau et l'opinion majoritaire à la Chambre.

**M. Malcolm Jack (Royaume-Uni)** a souligné l'importance des questions terminologiques sur ces sujets sensibles. La traduction du terme « irresponsabilité » par *irresponsibility* en anglais n'est peut-être pas parfaitement appropriée. De même, le terme *privilege* revêt, dans la langue contemporaine, un aspect élitiste parfois mal ressenti.

En toute hypothèse, en matière de privilèges et d'immunités, le Royaume-Uni tend aujourd'hui à adopter l'approche « minimaliste » qui semble également prévaloir en Norvège, comme l'a indiqué M. Hans Brattestå.

**Mme Stavroula Vassilouni (Grèce)** a indiqué que la liberté de parole et l'inviolabilité des parlementaires font l'objet de dispositions spécifiques dans la Constitution grecque. Son article 6, qui n'a jamais été amendé depuis 1975, dispose ainsi que les députés ont une liberté de parole et de vote absolue – pendant leur mandat, mais également après.

Pour ce qui concerne l'inviolabilité, l'article 61 prévoit qu'au cours de son mandat, le parlementaire ne peut être poursuivi ou arrêté sans l'autorisation expresse du Parlement. La décision échoit au Bureau de la Chambre. Ces dispositions sont néanmoins inapplicables au cas de flagrant délit.

**Mme Claressa Surtees (Australie)** a indiqué qu'une loi a été adoptée en 1997 en Australie, relative aux privilèges et immunités des parlementaires — lesquels s'ajoutent à ceux hérités du Royaume-Uni en 1901.

Le vote de la loi est la conséquence d'une affaire judiciaire, où un ancien sénateur s'est trouvé mis en examen alors qu'il était également juge à la Cour suprême d'Australie au moment des faits. Le législateur a donc voulu éviter que de tels cas ne se reproduisent à l'avenir.

La loi n'est pas complète, mais dresse une liste de privilèges reconnus aux parlementaires. Récemment, un protocole d'accord relatif aux mandats de perquisitions a été signé avec les services de police.

**M. Pitoon Pumhiraan (Thaïlande)** a indiqué que les parlementaires thaïlandais bénéficient de certains privilèges : celui de voter de manière indépendante (sans être liés par la position de leur partie), la liberté d'expression pendant les débats et réunions de commission ou encore l'immunité couvrant les comptes rendus et procès-verbaux.

D'autres privilèges visent à garantir l'exercice du mandat et la possibilité de prendre part aux travaux du Parlement : pendant la session et sauf cas de flagrant délit, aucun parlementaire ne peut ainsi être arrêté ou déféré devant la justice sans la permission de la Chambre.

**M. Abdeljalil Zerhouni (Maroc)** a indiqué que la Constitution marocaine établissait une nette distinction entre les opinions et les votes, d'une part, et les délits, d'autre part. Elle dispose que les parlementaires bénéficient d'une immunité au titre des premiers, dès lors qu'ils n'ont pas mis en cause le régime monarchique ou porté atteinte au respect dû à la religion ou au Roi.

Pendant les sessions, un parlementaire ne peut être poursuivi ou arrêté pour crime ou délit qu'avec l'autorisation de la Chambre à laquelle il appartient, sauf cas de flagrant délit.

Les demandes de levée d'immunité doivent être déposées par le ministre de la justice auprès du Président de la Chambre. Ces demandes sont examinées par une commission *ad hoc*, appelée Commission de l'immunité parlementaire et composée à la proportionnelle des groupes de la Chambre. La commission reçoit la demande dès sa réception, la personne mise en cause devant être entendue. La commission fait ensuite rapport à la Chambre, qui prend une décision au cours de la même session.

Durant l'intersession, c'est le Bureau de la Chambre qui se substitue à la Commission de l'immunité. Dans les faits, il préfère néanmoins éviter de prendre lui-même une quelconque décision et laisser ce soin à la Commission.

**M. Samuel Waweru Ndindiri (Kenya)** a indiqué qu'au Kenya, la loi protège les parlementaires contre une arrestation pour des propos publics tenus dans l'enceinte de l'Assemblée ou pour des délits commis à l'occasion de déplacements liés à leur mandat.

**M. Xavier Roques (France)** a indiqué qu'en France, une secte mise en cause par un rapport parlementaire couvert par l'irresponsabilité avait décidé de reporter ses attaques sur le secrétaire général — en tant qu'éditeur du document — et l'imprimeur du rapport. Le juge a heureusement considéré que l'irresponsabilité dont bénéficiaient les parlementaires s'étendait à ceux qui les avaient assistés matériellement.

**M. Md. Lutfar Rahman Talukder (Bangladesh)** a indiqué qu'au Bangladesh, un parlementaire ne pouvait être traduit en justice pour les votes ou opinions qu'il aurait défendus devant le Parlement.

Pour ce qui concerne les poursuites pénales, les députés sont protégés par la législation pendant la session ; hors session, les éventuelles actions pénales sont régies par le droit commun — tous les citoyens bangladaïsi sont en effet égaux devant la Constitution, expression solennelle de la volonté du peuple — mais le président de la Chambre doit en être informé en temps utile.

**M. Robert Myttenaere (Belgique)** a rappelé que l'irresponsabilité (*freedom of speech*) constitue le noyau dur du système parlementaire.

Pour la première fois depuis l'indépendance du pays (1830), le Parlement belge a été condamné par une cour d'appel pour avoir tenu à l'égard d'une association qualifiée de sectaire, dans le cadre d'un rapport, des propos « manquant de prudence ».

A l'occasion d'une commission d'enquête, un témoin a qualifié une association de « criminelle », financée de manière obscure et s'adonnant à des activités répréhensibles. Ces propos ont été repris dans le rapport de la commission d'enquête, avec la mention explicite qu'il s'agissait là des affirmations d'un témoin.

L'Association, déboutée en première instance, a gagné en appel, au motif que la Chambre n'aurait pas été assez « prudente » en reprenant les dires de ce témoin. Si la Cour de cassation, devant laquelle la Chambre s'est pourvue, suivait le raisonnement de

la cour d'appel, plus aucun parlementaire ne pourrait interpellier un ministre, poser une question ou mettre en cause un tiers sous peine de se voir immédiatement traîner en justice.

Nous touchons là le terme d'une évolution commencée depuis une centaine d'années. Il y a un siècle encore, l'Etat ne pouvait être tenu pour responsable de quelque faute que ce soit. En 1919, pour la première fois, le Gouvernement a dû rembourser des dommages que l'Etat avait provoqués. Il y a dix ans, un juge a été condamné pour faute. Le concept de faute ne cesse donc de s'étendre : on en vient aujourd'hui à imputer une faute à une assemblée parlementaire, par application des dispositions du Code civil !

**M. Shri P.D.T. Achary (Inde)** a indiqué que la législation indienne ne confère pas d'immunité aux parlementaires vis-à-vis de poursuites au pénal ou au civil. La seule restriction opère pendant les sessions, au cours desquelles les poursuites civiles contre les députés sont suspendues.

Pour ce qui concerne les « privilèges » des parlementaires, la Constitution prévoit que ceux-ci sont subordonnés aux autres dispositions de la Constitution — dont, par exemple, l'égalité de tous les citoyens indiens devant la loi. Il revient donc à la justice d'opérer la nécessaire conciliation entre ces deux principes. La conséquence de cette situation complexe est que les députés prétendent que les citoyens violent leurs propres privilèges tous les jours !

En toute hypothèse, les députés indiens ne peuvent naturellement être inquiétés pour les idées qu'ils ont défendues ou les votes qu'ils ont émis au sein du Parlement. Ceci a conduit à une décision de justice surprenante, dans une affaire où il était reproché à une formation politique d'avoir accepté des fonds du parti au pouvoir, afin « d'acheter » le vote des membres de son groupe : la Cour suprême a estimé que l'irresponsabilité constitutionnelle qui s'attache au vote des élus interdisait de les poursuivre individuellement, mais que l'opération de corruption étant constituée, elle pouvait donner lieu à poursuites.

L'idée d'une codification des privilèges parlementaires est régulièrement avancée. Elle ne s'est, jusqu'à présent, jamais concrétisée : elle aboutirait à une définition — et donc une limitation — explicite des privilèges, à laquelle les élus se refusent, préférant s'en remettre aux décisions au cas par cas des tribunaux.

**Mme Marie-Josée Boucher-Camara (Sénégal)** a estimé que l'idée d'une codification de privilèges était une bonne idée, car le député insuffisamment protégé est indirectement empêché d'exercer son mandat dans sa plénitude. Mais inversement, à trop protéger les élus, on les met en difficulté vis-à-vis des électeurs, qui peuvent dénoncer la situation excessivement avantageuse de leurs représentants.

Les « privilèges » parlementaires sont d'ordre judiciaire et matériel. En Afrique, les privilèges matériels même sont mal considérés, car celui qui, par le jeu de l'élection, réussit à s'extraire de sa condition et à accéder à des avantages qui lui seraient autrement restés inaccessibles, se voit reprocher par la population de n'être mû que par le seul intérêt.

La codification des privilèges est donc salutaire, car elle permet de borner les prétentions des députés, mais aussi de les protéger, inversement, de réactions d'humeur de la population.

**M. John Clerc (Suisse)** s'est dit surpris par l'arrêt de la Cour de cassation du 7 mars 1988 mentionné dans la contribution de Mme Hélène Ponceau, aux termes duquel la reprise sur des antennes de radio de propos tenus à la tribune de la Chambre et donc couverts par l'irresponsabilité est, elle, susceptible d'être sanctionnée par les tribunaux. Comment se fait-il que des propos *déjà tenus* et protégés deviennent désormais condamnables ?

**Mme Marie-Françoise Pucetti (Gabon)** a indiqué qu'au Gabon, les députés disposent d'une protection comparable à celle qui prévaut dans de nombreux pays.

**M. Luc Blondeel (Belgique)** a indiqué que le Sénat de Belgique comptait sur ses bancs un sénateur, qui se trouve également être un footballeur célèbre. Cette personnalité, que les travaux sénatoriaux ne captivent pas, s'est adressée à la Présidente du Sénat et a demandé que son indemnité ne lui soit plus versée. Il lui a été répondu que la situation du parlementaire ne revêt pas le caractère d'un contrat de droit privé, susceptible d'être modulé par les parties, mais celui d'un statut d'ordre public : pas plus qu'il ne peut renoncer à son immunité, un parlementaire ne peut renoncer à son salaire. Le sénateur continue donc à être payé, malgré lui...

**Mme Priyane Wijesekera (Sri Lanka)** a indiqué qu'au Sri Lanka, la liberté de parole des parlementaires est équilibrée par le droit du Président du Parlement de supprimer du compte rendu des propos excessifs, diffamatoires ou orduriers.

**Mme Hélène Ponceau** a salué la qualité et la richesse des différentes interventions, qui interdisent malheureusement de répondre à chacun individuellement.

En réponse à M. Malcolm Jack, elle s'est dite en accord sur le fait que l'expression anglaise *freedom of speech* était bien préférable au terme français, plus ambigu, « d'irresponsabilité ».

Il ressort des débats qu'un lien très fort est généralement établi entre la *freedom of speech* et des règles de discipline internes, qui donnent au président de la Chambre le moyen d'éviter (ou de contrôler) d'éventuelles dérives : la liberté d'expression est absolue, dès lors que le Président peut en limiter les excès. On ne peut que rejoindre l'analyse de la Cour européenne des droits de l'Homme, dans son arrêt du 17 décembre 2002, lorsqu'elle estime que la règle de l'immunité parlementaire « ne saurait en principe être considérée comme une restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal, tel qu'il est consacré par l'article 6 de la CEDH ».

En conséquence, dès lors que les déclarations ou écrits se situent hors du cadre parlementaire, ils ne sont plus couverts par le principe d'irresponsabilité. L'exemple français dans le domaine de la lutte contre les dérives sectaires l'atteste : un rapport publié par une commission parlementaire d'enquête bénéficie d'une protection juridictionnelle totale, alors que le Président de la commission, s'il va s'exprimer à la radio ou à la télévision, s'expose à des poursuites — lors même qu'il se bornerait à reprendre le

contenu dudit rapport. La ligne de partage est donc complexe : elle est définie par l'existence, ou non, d'un droit de regard du Président de la Chambre.

Pour ce qui concerne l'arrêt de la Cour de cassation du 7 mars 1988, il faut rappeler que M. Raymond Forni, alors Président de la commission des lois de l'Assemblée nationale et rapporteur d'un projet de loi sur la Nouvelle-Calédonie, se trouvait interrogé à la radio sur le contenu de son rapport. La Cour de cassation a repris cette distinction fondamentale entre ce qui relève des missions constitutionnelles confiées aux parlementaires et ce qui échappe à ce cadre, pour en déduire que les propos incriminés relevaient de ce second cas et n'étaient donc pas protégés.

Pour ce qui concerne l'inviolabilité, il semble qu'il existe deux grandes écoles de par le monde : l'école anglo-saxonne, qui affirme que le parlementaire est un citoyen comme les autres et ne doit donc bénéficier que de protections minimales ; l'école française, qui estime que, dès lors que les poursuites judiciaires envisagées porteraient atteinte à la liberté de l'élu, il faut une autorisation de l'assemblée elle-même.

En réponse à M. Yogendra Narain, c'est le Bureau de l'assemblée intéressée qui statue sur les demandes présentées par la justice, sur saisine du Président de l'assemblée par le Garde des Sceaux. Il n'y a pas de procédure d'urgence spécifique : seul le Bureau peut se prononcer. Pour ce qui a trait à d'éventuels recours contre une décision d'autorisation accordée par le Bureau, ceux-ci sont inexistantes : l'assemblée décide souverainement.

**M. Ian Harris, Président**, a indiqué que le cosecrétariat avait reçu, à 12h00, deux candidatures au poste de Président de l'ASGP : celle de M. Anders Forsberg et celle de M. Carlos Hoffmann-Contreras.

**M. Muhammad Rafiq (Pakistan)** a souhaité appeler l'attention des membres de l'ASGP sur la situation de crise que traverse aujourd'hui le Pakistan, à la suite du séisme qui a frappé le pays le 8 octobre 2005.

Le Pakistan a présenté un point d'urgence lors de la CXIII<sup>e</sup> Conférence de l'UIP.

La situation actuelle au Pakistan l'a conduit à demander un soutien à l'UIP. L'aide de tous les parlementaires est nécessaire pour aider aux secours.

Le Pakistan sollicite l'aide du monde entier, face à une catastrophe dont l'ampleur dépasse celle du tsunami qui a frappé l'Asie du Sud-Est.

#### ANNEXE

##### **Réduire l'écart démocratique dans les relations internationales et la dimension parlementaire des Nations-Unies**

Les Nations-Unies ont reconnu, le 19 novembre 2002, un statut d'observateur à l'Union interparlementaire en reconnaissance de son statut d'organisation internationale des parlements nationaux. Le Pakistan espère que cette relation entre les deux organisations permettra au monde de réduire l'écart grandissant entre les démocraties dans l'espace international. L'Union interparlementaire, organisation regroupant des parlements élus, a donné une nouvelle dimension aux Nations-Unies en renforçant ses liens



avec les branches législatives des différents Etats. Cette nouvelle dimension parlementaire des Nations-Unies réduira l'écart croissant entre les démocraties dans l'espace international, avec l'accord des peuples à travers leurs représentants élus.

Je suis conscient que si l'écart entre les peuples et les institutions se réduit, la démocratie s'exposera dans toutes les sociétés. La coopération stratégique entre les Nations-Unies et l'Union interparlementaire canaliserait les attentes des populations dans les forums de négociation internationaux et, de ce point de vue, l'Union interparlementaire peut jouer un rôle significatif dans le renforcement des liens entre les parlements.

Ce partenariat évolutif entre les deux organisations fournira une base solide pour mettre fin aux dictatures, qui visent à séparer les peuples les uns des autres. Promouvoir la démocratie dans les relations internationales et mettre fin à l'isolement des différentes cultures doivent constituer les objectifs centraux des deux organisations. Dans cette perspective, la promotion du multiculturalisme doit être la bannière de ce jour. Seule la généralisation d'institutions multiculturelles supportées par la volonté des peuples pourra triompher du bellicisme et de l'intolérance nés du repli.

De surcroît, pour réduire l'écart entre la démocratie et les relations internationales et comprendre l'idée démocratique, il convient de fortement souligner l'importance de l'éducation des populations. L'éducation est le moyen de nouer ensemble cultures et nations.

La relation en développement entre l'Union parlementaire (les parlements nationaux) et les Nations-Unies donnera à la communauté internationale l'énergie nécessaire pour repenser les concepts de coexistence pacifique, d'atteinte des objectifs du Millénaire, de droits de l'Homme (trafic des êtres humains, trafic de stupéfiants, génocides), d'équité économique et d'opportunités partagées pour les pays développés et les économies en transition, de reconstruction après un conflit, de lutte contre le terrorisme (sécurité collective), d'élimination des ségrégations confessionnelles, de prolifération des armes, de pollution environnementale et de changement climatique.

C'est une grande chance pour la communauté internationale que la relation évolutive entre ces deux institutions très estimées que sont l'Union interparlementaire et les Nations-Unies bénéficie à la communauté mondiale, en général, et au Pakistan, en particulier.

Le monde a le devoir de comprendre les causes à la racine du terrorisme et pourquoi certains se comportent ainsi qu'ils le font. Il ne faut pas associer terrorisme et Islam. Ce n'est pas non plus l'Islam contre l'Occident. Pour l'Islam, le terrorisme est un crime contre l'humanité. L'Islam est une religion qui signifie « paix ». Dans le Coran, le Livre saint de l'Islam, Dieu demande aux croyants d'apporter au monde paix et sécurité. La morale islamique est le remède au terrorisme, non sa source.

Le Pakistan, membre des Nations-Unies et de l'Union parlementaire, s'est toujours engagé pour que puissent être atteints les objectifs des deux organisations. Il a été lui-même la pire victime du terrorisme, mais sa forte détermination à combattre l'intimidation terroriste dans ses affreuses expressions prouve sa loyauté aux objectifs des organisations et constitue un humble hommage à la communauté internationale.

La mise en place de tribunaux spéciaux anti-terroristes en constitue l'une des illustrations. Vaincre l'extrémisme a toujours été une priorité absolue du gouvernement pakistanais.

Le Pakistan a toujours fait la preuve de sa forte détermination à doter la communauté internationale de mécanismes plus efficaces et de ressources humaines et financières adaptées dans tous les domaines, particulièrement dans les zones en situation de reconstruction après un conflit.

Nous espérons que la relation émergente entre l'Union interparlementaire et les Nations-Unies constituera un jalon vers la reconnaissance du droit que revendique l'homme de la rue à vivre en paix et dans l'harmonie. Nous espérons également que cette relation survivra aux rigueurs du temps et du changement et croîtra, tel un arbre dont les racines éternellement renaissantes protégeront l'humanité. Nous devons essayer de chercher les vents du changement et les orienter pour que cet arbre puisse croître vigoureusement.

LA SEANCE A ETE LEVEE A 13H10.



# QUATRIEME SEANCE

## Mardi 18 octobre 2005 (15h00)

Présidence de M. Ian Harris, Président

---

LA SEANCE A ETE OUVERTE A 15H15.

### 1. Questions administratives : nouveaux membres

**M. Ian Harris, Président**, a indiqué que le Bureau du Comité exécutif venait de se réunir spécialement pour examiner plusieurs demandes d'adhésion présentées tardivement et leur permettre d'être validées. Ceci ne doit pas être considéré comme un précédent. Ces candidatures, qui ne semblent soulever aucune difficulté particulière, sont les suivantes :

- M. John Argudo Pesántez, secrétaire général du Congrès national de l'Equateur (remplace M. Guillermo H. Astudillo Ibarra) ;
- M. Suek Namgoong, secrétaire général de l'Assemblée nationale de la République de Corée (remplace M. Yong Sik Kang) ;
- M. Carlos José Smith, secrétaire général de l'Assemblée nationale du Panama (remplace M. José Gomez Nunez).

*Il en est ainsi décidé.*

### 2. Election au poste de Président de l'ASGP

**M. Ian Harris, Président**, a donné la parole à M. Carlos Hoffmann-Contreras.

**M. Carlos Hoffmann-Contreras** a indiqué qu'il retirait sa candidature au poste de Président de l'ASGP et a appelé à soutenir la candidature de M. Anders Forsberg. Il a remercié ceux qui lui avaient apporté leur soutien.

**M. Ian Harris, Président**, constatant que M. Anders Forsberg était désormais le seul candidat, l'a donc déclaré élu Président de l'ASGP sous les applaudissements.

M. Ian Harris a ensuite indiqué qu'il y aurait, en conséquence, une élection au poste de vice-président de l'ASGP demain à 11h45. Il a indiqué qu'il proposait la candidature de M. Carlos Hoffmann-Contreras à ce poste, bien que chacun ait naturelle-

ment la possibilité de présenter un autre candidat à ces fonctions, avant la date limite fixée demain à 9h00.

### **3. Communication de M. Yogendra Narain, Secrétaire général du Rajya Sabha (Inde) : « Les relations entre le Parlement et la justice »**

**M. Yogendra Narain (Inde)** a présenté la communication suivante, intitulée « *Les relations entre le Parlement et la justice* » :

Dans un Etat moderne, alors qu'il appartient aux législateurs de donner forme et direction aux politiques et programmes nationaux et de rédiger les lois, c'est l'Exécutif qui met en œuvre les lois, les politiques et les programmes. Le Judiciaire, pour ce qui le concerne, a pour responsabilité de garantir que les lois adoptées par le législateur à l'invitation de l'Exécutif respectent la Constitution. Le Judiciaire doit prévenir d'éventuels excès de l'Exécutif et du Législatif et protéger les droits des citoyens. Il est demandé à chacune des trois branches de l'Etat — à savoir le Législatif, l'Exécutif et le Judiciaire — d'exercer une fonction particulière dans le cadre du principe de séparation des pouvoirs. La relation entre le Parlement et le Judiciaire, deux piliers importants de l'Etat, est donc un intéressant sujet d'étude dans une démocratie moderne.

En Inde, le Parlement est l'autorité légiférante suprême du pays et cette situation prééminente se reflète dans plusieurs dispositions constitutionnelles relatives à ses pouvoirs législatifs, au contrôle qu'il exerce sur le budget de la nation, à la responsabilité de l'Exécutif et de l'administration devant lui, à sa participation à l'élection et la destitution (*Impeachment*) du chef de l'Etat aussi bien que dans la révocation des titulaires d'autres fonctions éminentes (y compris les juges), la nécessité de son accord pour la mise d'un Etat sous administration présidentielle et la proclamation de l'Etat d'urgence et, plus encore, ses pouvoirs d'amendement de la Constitution — pour ne mentionner que les plus importantes de ces dispositions.

Les auteurs de la Constitution ont également prévu des mesures pour garantir que le Judiciaire demeure protégé de l'influence des autres organes. Un Juge indépendant et impartial, gardien des droits des citoyens, constituait, ont-ils pressenti, une garantie primordiale des libertés individuelles. Ceci explique que les modalités de désignation des juges, leur office, leur salaire, leur personnel, etc. soient réglés par la Constitution elle-même, afin de garantir cette indépendance. Ils ne peuvent être modifiés à leur désavantage tant qu'ils demeurent en fonction. Le Parlement ne peut débattre de la manière dont un juge de la Cour suprême (ou d'une Cour fédérée) s'acquitte de ses fonctions. Néanmoins, s'il existe des accusations d'inconduite ou d'incapacité à l'encontre d'un juge, le Président peut révoquer un juge si une motion conjointe, adoptée par les deux Chambres du Parlement avec une majorité renforcée, lui est présentée. Les tribunaux sont habilités à examiner toute action publique dûment attaquée, sur le point de

savoir si cette action est conforme à la loi et si le législateur et le pouvoir exécutif ont agi dans le cadre des pouvoirs et fonctions qui leurs sont reconnus par la Constitution ; si tel n'est pas le cas, le tribunal est autorisé à l'annuler.

La Constitution indienne a trouvé une remarquable voie intermédiaire entre le système américain, caractérisé par la suprématie du Judiciaire, et le principe anglais de suprématie du Parlement. L'harmonie a été largement atteinte grâce à un entretien délibéré de l'image du Judiciaire comme le gardien et protecteur des droits des citoyens et celle du Parlement comme l'assemblée des représentants élus du peuple, empreinte de dynamisme et porteuse d'une vision de l'avenir de l'Inde. Le Judiciaire dispose du droit de déclarer une loi inconstitutionnelle, si elle excède la compétence du législateur au regard de la répartition des pouvoirs organisée par la Constitution ou si elle viole les droits fondamentaux garantis par la Constitution ou toute autre disposition impérative de cette Constitution. Dans le même temps, le pouvoir judiciaire est néanmoins restreint dès lors que l'essentiel de la Constitution peut être amendé par le Parlement de l'Union à une majorité renforcée. La théorie sous-jacente à la Constitution indienne ne peut être mieux explicitée que par les termes employés par l'ancien Premier ministre de l'Inde, Jawaharlal Nehru :

« Il n'est pas de Cour suprême, pas de pouvoir judiciaire qui puisse s'ériger en juge de la volonté souveraine du Parlement, représentant de la volonté de la communauté dans son ensemble. Il peut arrêter cette volonté souveraine si elle s'égare mais, en dernière analyse, dès lors que c'est de l'avenir de la communauté qu'il s'agit, il n'est pas de pouvoir judiciaire qui puisse s'interposer... En définitive, il demeure que c'est au pouvoir législatif qu'il incombe d'être le pouvoir suprême et les tribunaux judiciaires ne sauraient en brider la volonté, dans des domaines tels que celui de la réforme sociale. »

Nonobstant le rôle attribué au Parlement et au pouvoir judiciaire dans le cadre constitutionnel, de nombreux contentieux ont imposé d'interpréter des dispositions constitutionnelles ayant des incidences sur les relations entre ces deux institutions vitales. Dans l'une des affaires les plus importantes sur ces sujets, *Keshavananda Bharti vs. State of Kerala*, une Chambre spéciale de la Cour suprême a développé le concept de « structure fondamentale » (*basic structure*) et jugé que l'article 368, relatif à la procédure d'amendement, ne permet pas au Parlement de porter atteinte à la « structure fondamentale » de la Constitution. En pratique, l'arrêt impliquait que le Parlement avait le droit d'amender tout chapitre de la Constitution, mais non d'en altérer la « structure fondamentale ».

Dans le prolongement de l'affaire *Keshavananda Bharti*, le quarante-deuxième amendement à la Constitution fut adopté en 1976, complétant la rédaction de l'article 368 et disposant qu'une modification constitutionnelle était insusceptible d'un contrôle juridictionnel, quel qu'en soit le fondement et que le droit d'amendement du Parlement, pouvoir constituant, au sens de l'article 368 (1), ne rencontrait aucune limite, ni expresse, ni implicite. L'applicabilité de la doctrine de la « structure fondamentale » a été réaffirmée par la Cour suprême dans l'affaire *Minerva Mills Ltd. vs. Union of India* (1980), qui a considéré comme nul l'amendement à l'article correspondant, au motif

qu'il visait à interdire tout contrôle juridictionnel — contrôle qui constitue pourtant un élément fondamental de l'Etat de droit. Le contrôle juridictionnel constitue donc aujourd'hui un élément fondamental de la Constitution indienne, qui ne peut être abrogé par le Parlement.

La question des privilèges parlementaires et du pouvoir de l'institution de sanctionner leur violation constitue un autre domaine important, où le Parlement et les tribunaux sont souvent en désaccord. Les pouvoirs, privilèges et immunités des Chambres du Parlement indien, des assemblées délibérantes fédérées, de leurs membres et de leurs commissions figurent aux articles 105 et 194 de la Constitution. Dans la mesure où aucune assemblée en Inde n'a, jusqu'à présent, défini ses privilèges, ceux-ci demeurent en pratique ceux qu'ils étaient à l'origine.

Chaque Chambre du Parlement et assemblée délibérante fédérée (*State Legislature*) a le droit de punir toute personne coupable d'outrage et d'atteinte à ses privilèges. Fait néanmoins débat le point de savoir dans quelle mesure la décision de sanction est à l'abri d'un contrôle juridictionnel. Dans la célèbre affaire *Keshav Singh*, la question des pouvoirs et du domaine de compétence des cours suprêmes fédérées et de leurs juges eu égard aux pouvoirs, privilèges et immunités des assemblées délibérantes fédérées et de leurs membres, a été soulevée. La Cour a estimé, *inter alia*, que les assemblées n'avaient pas le droit d'entreprendre une action contre un juge, à raison de l'outrage prétendument commis à leur endroit dans l'exercice de ses fonctions. L'affaire, d'une importance constitutionnelle majeure, a été transmise pour avis par le Président de l'Inde à la Cour suprême, sur le fondement de l'article 143 de la Constitution.

Dans l'affaire *P.V. Narasimha Rao vs. State*, également connue sous le nom « affaire Jharkhand Mukti Morcha », l'une des principales questions soulevées était de savoir si l'article 105 de la Constitution conférait une immunité quelconque aux parlementaires au regard de poursuites judiciaires au pénal pour corruption ou tentative de corruption. La Cour suprême a estimé que les actes couverts par l'immunité au sens de l'article 105 (2) sont les actes survenus en conséquence d'un discours tenu ou d'un vote auquel il a été pris part au Parlement. L'immunité accordée sur le fondement de cet article ne saurait néanmoins protéger un parlementaire qui aurait accepté de ne pas s'exprimer ou prendre part au vote, lequel pourrait donc être poursuivi devant une juridiction pénale du chef de corruption.

Il y a deux ans environ, l'assemblée délibérante de l'Etat du Tamil Nadu a adopté une résolution condamnant six journalistes à quinze jours de prison pour atteinte aux privilèges de la Chambre, en raison de la rédaction et de la publication d'articles attentatoires à sa dignité dans *The Hindu*, un des principaux quotidiens en langue anglaise de notre pays. Une pétition a été déposée à la Cour suprême, contestant la décision de l'assemblée du Tamil Nadu d'infliger des peines de prison aux journalistes et demandant qu'il soit sursis à leur arrestation. La Cour suprême, après auditions, a décidé de suspendre le mandat d'arrêt.

Une autre question a suscité quelques remous au cours des années récentes : celle des fonctions des secrétariats des deux Chambres du Parlement et des assemblées fédérées. En Inde, les secrétariats des deux Chambres constituent des entités indépendantes, relevant en dernière intention de la direction et du contrôle de leurs secrétaires généraux respectifs. Les articles 98 et 187 de la Constitution indienne prévoient, respectivement, des secrétariats distincts pour les deux Chambres du Parlement et les assemblées délibérantes fédérées. Les décisions prises par des secrétaires généraux en matière administrative ont parfois été portées en justice.

En Inde, les assemblées légiférantes sont dotées de pouvoirs spéciaux pour ce qui a trait à leurs débats et privilèges. Conformément aux dispositions de la Constitution indienne, les deux Chambres du Parlement sont maîtresses de leurs propres débats. L'article 122 de la Constitution dispose que la validité d'aucun débat devant le Parlement ne peut être utilement contestée sur le fondement d'une irrégularité de procédure alléguée et qu'aucun membre du Parlement ou fonctionnaire, investi par la Constitution ou sur son fondement de pouvoirs destinés à veiller au respect de la procédure, à la bonne marche des travaux ou à faire respecter l'ordre dans son enceinte ne peut être déféré devant une juridiction pour la manière dont il a usé desdits pouvoirs.

Dès lors, sur le fondement de cet article 122 (et de l'article 212 pour les assemblées des Etats fédérés), les tribunaux se sont vus défendre d'enquêter sur de possibles irrégularités au cours des débats devant le Parlement. Les présidents de séance disposent de pouvoirs pour réguler et contrôler la marche des travaux, maintenir l'ordre et faire suivre les procédures appropriées devant les Chambres. Si néanmoins la procédure dépasse la compétence de l'assemblée, les tribunaux peuvent retrouver leur compétence dans ce domaine. Parallèlement, le président de séance échappe à la juridiction de tout tribunal pour défaut d'exercice de ses pouvoirs de régulation.

Les tribunaux indiens ont, dans l'ensemble, reconnu l'immunité qui s'attache aux débats parlementaires/législatifs au regard d'une saisine motivée par une irrégularité de procédure alléguée. Si néanmoins la procédure dépasse la compétence de l'assemblée, les tribunaux peuvent retrouver leur compétence dans ce domaine.

Il convient ici de rappeler que, dans une affaire célèbre, l'autorité judiciaire elle-même a fermement reconnu la souveraineté des assemblées délibérantes pour ce qui a trait à la conduite de leurs propres travaux. La Cour suprême a ainsi jugé :

« La validité des débats devant l'assemblée délibérante d'un Etat fédéré ne peut être utilement contestée au motif que la procédure définie par la loi n'a pas été respectée strictement. Aucun tribunal ne peut se prononcer sur une telle espèce, qui relève de la compétence propre de l'assemblée elle-même, investie du pouvoir de conduire ses travaux comme elle l'entend (...).

« Même si les exigences posées par les textes régissant le cours des travaux n'ont pas été strictement respectées, une intervention de la Cour suprême sur le fondement de l'article 32 de la Constitution serait dépourvue de fondement légal (...). Le non-respect des règles de procédure, dépourvu de portée, ne saurait justifier un commandement (*writ*) sur le fondement de l'article 32 de la Constitution. »

En dépit de réflexions constantes sur la nécessité de relations harmonieuses entre le Législatif et le Judiciaire, on a pu estimer, dans certaines circonstances, que ce dernier outrepassait ses droits. C'est ainsi que, dans l'Etat du Jharkhand et après de récentes élections législatives, le Gouverneur a invité le chef de l'Alliance unifiée pour le Progrès (*United Progressive Alliance*) à constituer un exécutif et lui a donné trois semaines pour faire la preuve qu'il disposait d'une majorité à la Chambre. Il ne fut tenu aucun compte du chef de la coalition opposée, l'Alliance nationale-démocratique (Nationale Democratic Alliance) — qui pourtant revendiquait un nombre supérieur de sièges sur ses bancs. Un recours fut déposé devant la Cour suprême, au motif que la désignation du Premier ministre de l'Etat était inconstitutionnelle et dépourvue de base légale. En réponse à ce recours, la Cour suprême a pris position le 9 mars 2005 vis-à-vis de l'assemblée du Jharkhand, d'une manière qui a pu être considérée dans certains cercles comme une immixtion dans les affaires internes de l'Assemblée. La crise s'est résolue par la désignation du chef de la majorité à la tête de l'exécutif de l'Etat.

Les prises de position de la Cour, si bien intentionnées qu'elles aient pu être, ont concomitamment pu susciter certains doutes quant à la capacité des assemblées délibérantes à administrer elles-mêmes leurs débats, comme le prévoient les articles 122 et 212 de la Constitution. Elles ont été ressenties comme potentiellement déstabilisatrices du fragile équilibre des pouvoirs dans notre Constitution — une source d'inquiétude pour tous ceux dont l'activité est étroitement liée au fonctionnement de la démocratie parlementaire, comme les présidents d'assemblée. C'est la raison pour laquelle le président du *Lok Sabha* a décidé de provoquer une conférence des présidents des assemblées délibérantes indiennes, en mars 2005, pour débattre des implications de la décision susmentionnée de la Cour. Dans son discours d'ouverture, le Président a mis en garde contre la possibilité d'un impact élargi sur les débats parlementaires. La Conférence a adopté une résolution à l'unanimité des présidents, rappelant que la Constitution confiait des devoirs et des responsabilités particuliers aux assemblées et au Judiciaire et que leurs rôles ont été conçus comme complémentaires. Il est donc de l'intérêt supérieur de la démocratie dans le pays que les deux fonctions soient accomplies dans la confiance et le respect mutuels, chacun reconnaissant l'indépendance, la dignité et l'autorité de l'autre partie.

Le Parlement et l'autorité judiciaire ont pour finalité ultime l'amélioration de la société. Le Premier président de la Haute Cour d'un Etat fédéré a récemment, et justement, rappelé « que constitue un principe fondamental en démocratie le fait que le peuple détienne le pouvoir suprême et que toutes les autorités instituées — juges, législateurs, ministres, fonctionnaires, etc. — en sont le serviteur et doivent être fiers de le servir (...). Notre autorité repose sur la confiance publique... »

Les assemblées et l'autorité judiciaire ont toujours œuvré de concert pour l'accomplissement de cet objectif commun, à savoir le bien-être public. Pour être juste, il faut dire que ces deux institutions ont globalement réussi à soutenir la structure colossale de la démocratie indienne. La compréhension et le respect du domaine respectif de



chacun et le travail dans l'harmonie et la confiance mutuelles constituent un long processus sur la voie de la démocratie.

**M. Ian Harris, Président**, a remercié *M. Yogendra Narain* pour sa communication. Il a ensuite invité les membres présents à lui adresser leurs questions.

Il a indiqué regretter de ne pas avoir pu être présent ce matin, lorsque Mme Claressa Surtees a évoqué la question des privilèges parlementaires. En Australie, deux journalistes ont été condamnés à trois mois de prison par le Parlement, condamnation confirmée par la Cour suprême.

Ultérieurement, une loi relative aux pouvoirs de sanction du Parlement a été adoptée. Certains commentateurs, qui se sont exprimés de manière déplacée sur les pouvoirs du Parlement, auraient été bien inspirés de ne pas oublier leurs propres pouvoirs, lorsqu'il s'agit de punir un outrage à la Cour.

**M. Brendan Keith (Royaume-Uni)** a indiqué que la communication de *M. Yogendra Narain* n'était peut-être pas parfaitement à jour pour ce qui concerne le Royaume-Uni, du fait du *Human Rights Act* qui a transposé en droit interne la Convention européenne des droits de l'Homme. Il existe donc désormais une autorité supérieure au Parlement, puisque les juges peuvent déclarer une loi incompatible avec un instrument international de protection des droits de l'Homme. Afin de préserver la suprématie du Parlement, la loi dispose certes qu'un juge ne saurait abroger une loi votée par le Parlement. La loi indique que les juges peuvent déclarer les dispositions d'une loi inapplicables, mais doivent se retourner vers le Parlement pour obtenir la suppression des dispositions contestées.

Les tribunaux veillaient traditionnellement, avec beaucoup d'attention, à ne pas s'ingérer dans l'action du Parlement, mais la situation a désormais changé. Nul ne sait vraiment ce qui va désormais arriver. La vision démodée des manuels de droit n'est donc plus tout-à-fait exacte.

**M. Md Lutfar Rhman Talukder (Bangladesh)** a remercié *M. Yogendra Narain* pour sa communication. En Inde, on constate une claire ligne de démarcation entre l'autorité juridictionnelle du Parlement et celle des tribunaux. Il a demandé si le Parlement avait jamais amendé une disposition majeure de la Constitution.

On connaît des exemples, dans les pays en développement, de conflits entre le Parlement et la Justice. Au Bangladesh, la Constitution a tout d'abord garanti un système multipartite, dans le cadre d'un régime de type parlementaire. Le quatrième amendement à la Constitution n'a ensuite autorisé qu'un parti unique ; plus tard, la Constitution fut de nouveau amendée pour permettre l'existence de plusieurs partis. La Cour suprême a été la gardienne de la Constitution. Qu'en est-il de la situation en Inde ?

**M. Shri P.D.T. Achary (Inde)** a indiqué que la raison fondamentale du conflit entre le Parlement et la Justice était qu'il n'y avait aucune prééminence au sein de l'Etat, mais

un système d'équilibre des pouvoirs (*balance of powers*). Aucun organe de l'Etat ne l'emporte sur les autres ; dès lors, il y a un risque de conflits entre eux. L'Inde diffère, de ce point de vue, du Royaume-Uni, où une nouvelle situation prévaut. M. Yogendra Narain a mentionné une affaire, où le gouverneur d'un Etat avait appelé les groupes politiques à constituer un nouveau gouvernement, en ignorant délibérément le groupe majoritaire. L'affaire fut portée devant les tribunaux et le gouverneur dut appeler le chef du groupe majoritaire à former le gouvernement. Sans l'intervention des juges, l'affaire ne serait pas terminée proprement.

En Inde, la justice est proactive, plus que dans d'autres secteurs de l'Etat. L'opinion publique est partagée sur le point de savoir si elle doit l'être autant. Il a donné l'exemple de Delhi, ville extrêmement polluée. Les tribunaux avaient ordonné à l'administration d'agir, mais rien n'avait été entrepris. Les tribunaux ont alors décidé de se substituer à elle et ont ordonné aux sociétés de transport en bus de ne plus utiliser de diesel, mais du gaz ou d'autres combustibles moins polluants. La décision a suscité une consternation générale, mais elle a été suivie d'effets.

**Mme Claressa Surtees (Australie)** a indiqué que l'Australie avait beaucoup de points en commun avec l'Inde, y compris le fait d'avoir une Constitution écrite. Il a pu y avoir, en Australie, des conflits entre les Etats. La Cour suprême est réticente à devoir trancher des différends entre les deux Chambres. Une autre question se pose : le Parlement doit-il jouer un rôle dans la nomination des juges ? La question fait-elle débat en Inde ?

**M. Ian Harris, Président**, a demandé s'il y avait d'autres exemples de cet activisme judiciaire, dans les pays qui ne se rattachent pas à la tradition de Westminster.

**M. Xavier Roques (France)** a souhaité poser une question impertinente. Le principe selon lequel le Parlement ne pourrait porter atteinte à la structure fondamentale de la Constitution soulève immédiatement une question : qui d'autre, alors ? Faut-il en passer par une révolution ?

**M. Kenneth E.K. Tachie (Ghana)** a indiqué qu'au Ghana, le Parlement seul ne pouvait modifier la Constitution. Une telle modification ne pourrait être opérée que par référendum, remporté à la majorité des deux tiers.

**M. Yogendra Narain**, répondant aux différents intervenants, s'est tout d'abord dit reconnaissant à M. Brendan Keith d'avoir apporté des précisions sur la situation britannique, postérieurement à l'entrée du Royaume-Uni dans l'Europe. Il est notamment intéressant d'observer que les juges laissent au Parlement le soin d'amender lui-même la loi.

Notre collègue bangladais, M. Md Lutfar Rhman Talukder, a posé une question relative aux amendements portant sur les droits fondamentaux et à la réaction des tribunaux. La question ne s'est pas encore posée, sauf à propos de la législation sur la propriété foncière. Les tribunaux ont jugé que la propriété constituait un droit fondamental. Mais lorsque le Parlement a décidé de constitutionnaliser les lois et indiqué qu'elles ne pourraient donc plus être soumises à la justice, les tribunaux n'ont pas réagi. C'est peut-

être dû aux réformes sociales concomitantes : les tribunaux ont pris position en fonction de l'air du temps.

Bien que la Cour suprême dispose d'une faculté d'interprétation de la Constitution insusceptible de recours, elle ne représente pas un pouvoir suprême. Ce qui a été voulu au sommet de l'Etat, c'est une harmonie entre les trois pouvoirs suprêmes. Dans les faits, les tribunaux exercent des attributions qui les rendent suprêmes.

La question « Le Parlement joue-t-il un rôle dans la nomination des juges ? » appelle une réponse négative. Mais le Parlement peut mettre un juge en accusation, ce qui conduit à sa révocation.

Notre collègue du Ghana, M. Kenneth E.K. Tachie, a indiqué que la Constitution pouvait y être amendée par la volonté des deux tiers de la population. L'Inde est un pays trop vaste pour utiliser les référendums et il a donc été considéré préférable de donner au Parlement la faculté d'amender la Constitution.

**M. Ian Harris, Président**, a demandé s'il était jamais arrivé que des juges soient mis en accusation.

**M. Yogendra Narain** a indiqué qu'un juge de la Cour suprême a été mis en accusation. Un rapport d'enquête sur le magistrat a été présenté devant le Parlement. Il a ensuite été procédé à un vote et la décision a été prise de ne pas le révoquer.

**M. Ian Harris, Président**, a remercié M. Yogendra Narain ainsi que l'ensemble des participants au débat.

LA SEANCE A ETE LEVEE A 16H15.



# CINQUIEME SEANCE

## Mercredi 19 octobre 2005 (10h00)

Présidence de M. Ian Harris, Président

---

LA SEANCE A ETE OUVERTE A 10H15.

### 1. Questions administratives : élection au poste de Vice-président de l'ASGP

**M. Ian Harris, Président** a indiqué que le secrétariat de l'ASGP n'avait reçu qu'une candidature au poste de Vice-président de l'ASGP rendu vacant par l'élection de M. Anders Forsberg, celle de M. Carlos Hoffmann-Contreras.

*Sous les applaudissements, il a donc déclaré M. Carlos Hoffmann-Contreras élu Vice-président de l'ASGP.*

### 2. Débat général : la gestion des collaborateurs des cabinets des présidents d'Assemblée, des parlementaires et des groupes politiques

**M. Ian Harris, Président**, a donné la parole à M. Xavier Roques pour lancer le débat.

**M. Xavier Roques (France)** a estimé que la question des collaborateurs des parlementaires, des groupes et des présidents d'Assemblée appelait des précisions terminologiques. Chaque pays a ses propres traditions, qui découlent de son histoire et il convient de savoir quels concepts se cachent sous les termes utilisés, les problèmes de traduction ne facilitant d'ailleurs pas cette tâche.

Il semble que l'on puisse distinguer sept catégories sous le vocable de « collaborateur des députés ».

— D'abord, les fonctionnaires, c'est-à-dire des personnels possédant un statut particulier leur garantissant une certaine pérennité, recrutés et employés au nom de l'Etat et servant globalement l'institution elle-même et non pas un parlementaire en particulier. Ces fonctionnaires peuvent se subdiviser en deux sous-groupes : il peut s'agir de fonctionnaires servant pendant toute leur carrière exclusivement le Parlement — c'est le cas

français, qui pousse jusqu'au bout la logique du principe de la séparation des pouvoirs — ou de fonctionnaires servant plus largement tous les organes de l'Etat, c'est-à-dire affectés, selon les moments, soit au Parlement, soit dans un ministère et passant de l'un à l'autre au cours du déroulement de leur carrière, ce qui est souvent le cas des Parlements récents, dans lesquels il faut bien constituer, au départ, un « vivier » de fonctionnaires par prélèvement sur les administrations ministérielles.

— A la place ou à côté des fonctionnaires — les deux formules peuvent en effet coexister — il peut y avoir des personnels relevant d'un autre régime juridique, par exemple celui de relations de droit privé comme pour les salariés d'une entreprise, liés par un contrat avec le Parlement et qui, pendant un certain temps, travaillent pour celui-ci. Il s'agit d'une formule très souple qui peut correspondre à des cas de figure très différents : experts, métiers très spécialisés (médecin, attaché de presse, agents de sécurité, emplois techniques comme ceux d'électriciens), tâches temporaires, etc. Cela peut être aussi le cas dans les nouveaux Parlements, pour la création d'une administration qui n'existe pas encore.

— La troisième catégorie concerne les collaborateurs des groupes politiques. Aujourd'hui, en effet, les députés se rassemblent en groupes parlementaires et ceux-ci se dotent d'une structure administrative plus ou moins développée. Cette structure peut avoir ou ne pas avoir des liens avec l'organisation des partis politiques, car les groupes parlementaires correspondent souvent à des partis. Là, tous les cas de figure sont possibles : osmose entre le secrétariat du groupe et celui du parti ou, au contraire, autonomie complète, avec toutes les variantes intermédiaires. Les secrétariats des groupes peuvent être étoffés ou squelettiques. Le personnel employé peut provenir des structures partisanes ou être recruté directement par le groupe. Il peut être composé de fonctionnaires — prêtés par l'administration du Parlement ou par toute autre administration, étatique (ministère par exemple) ou locale — ou de salariés *ad hoc* relevant du droit privé. On peut supposer que, plus l'encadrement des députés par le groupe est important, plus le secrétariat du groupe comporte un personnel nombreux. L'expérience française des débuts de la V<sup>e</sup> République a montré un renforcement notable au fil des ans de la structure des groupes, même si le mouvement semble étale depuis une vingtaine d'années.

Un autre élément de variété est la permanence ou non des personnes travaillant dans les secrétariats des groupes. Le problème ne se pose évidemment que pour les groupes ayant eux-mêmes une certaine permanence, que l'on retrouve pendant plusieurs législatures. Si c'est le cas, les personnes travaillant pour les groupes peuvent faire toute leur carrière auprès de ceux-ci. Ce sont des « permanents » de l'appareil, qui peuvent passer plusieurs dizaines d'années dans ce même type de fonctions. En ce cas, leur carrière peut s'avérer aussi longue — voire plus longue — que celle des fonctionnaires parlementaires eux-mêmes.

Au contraire, il peut y avoir un va-et-vient entre ces personnels et les collaborateurs des ministres. Lorsque le groupe fait partie de la majorité gouvernementale, il peut y avoir une hémorragie du secrétariat du groupe vers les collaborateurs ministériels et un retour au groupe lorsque celui-ci passe dans l'opposition.

— Quatrième catégorie de collaborateurs (et non la moindre), celle des collaborateurs des députés individuels. Le temps est passé où un parlementaire travaillait tout seul ou avec un secrétariat très léger. Celui-ci s'est étoffé, souvent dédoublé — un secrétariat au siège du Parlement, un autre en circonscription. Les Parlements ont donc été amenés à instaurer des systèmes permettant de doter chaque député des moyens lui permettant de recruter des collaborateurs personnels. C'est ici le parlementaire qui recrute lui-même, en raison de la relation de confiance nécessaire dans ce genre d'affaire. Il peut recruter celui qu'il souhaite ou la réglementation peut, au contraire, limiter ses choix — par exemple, en excluant des membres de sa famille. Le personnel en cause a un statut précaire : d'une part, la durée de ses fonctions est liée à la durée du mandat du parlementaire employeur ; d'autre part, ce dernier peut, en cours de mandat, licencier librement son collaborateur, dans les limites toutefois prévues par la législation sur le sujet.

Le personnel concerné ici est très divers : selon les méthodes de travail du parlementaire concerné, la nature des tâches du collaborateur sera très différente, allant du chauffeur ou du jardinier à l'universitaire et à l'expert.

Le parlementaire fixera lui-même la rémunération de son collaborateur, éventuellement dans la limite d'un maximum fixé par les règles internes de l'Assemblée à laquelle il appartient. Ces règles peuvent d'ailleurs, dans certains cas, aller jusqu'à établir une grille salariale que le député employeur est tenu de respecter.

Par ailleurs, on comprend le désir de ces collaborateurs de chercher à compenser la précarité de leurs fonctions. Certains peuvent ainsi travailler pour plusieurs députés, de sorte qu'en cas de non réélection de l'un d'entre eux, ils gardent un employeur. D'autres passent de député en député, se faisant recommander par un député sortant ou non réélu auprès d'un collègue de même couleur politique. D'autres, enfin, militent pour une intégration pure et simple dans l'administration du Parlement, au motif que salarié d'un député payé par le Parlement, ils sont en fait salariés du Parlement et non du député. Leurs fonctions peuvent être à temps plein ou à temps partiel. Le cas le plus contestable est celui où ils sont, par ailleurs, également salariés d'un organisme ou d'une institution extérieure au Parlement. On peut s'interroger dans certains de ces cas pour savoir s'ils ne font pas en fait du « lobbying » de la part de leur employeur extérieur (par exemple, une société d'assurance ou une fédération pharmaceutique) auprès du député qu'ils sont censés aider.

— La cinquième catégorie est également hétérogène. Il s'agit des collaborateurs de députés ayant des fonctions particulières au sein du Parlement et qui, à ce titre, disposent de plus grands moyens que le député « de base ». Il s'agit, par exemple, des présidents des commissions, des présidents de tel ou tel organe interne au Parlement, des vice-présidents de l'Assemblée, etc. Selon les Parlements, les situations sont certainement très variables.

C'est dans cette cinquième catégorie que l'on peut mettre un cas qui, en revanche, devrait être général, à savoir celui du cabinet du Président. Chaque président d'Assem-

blée s'entoure, sans doute, d'un cercle de collaborateurs qui peuvent d'ailleurs être issus de l'administration du Parlement, des autres catégories travaillant au Parlement ou du « monde extérieur ». Ces collaborateurs, recrutés par lui, sont organisés au sein du cabinet, structure dotée d'une hiérarchie qui lui est propre et à la tête duquel se trouve un directeur de cabinet. Il arrive que les relations entre ce dernier et le Secrétaire général posent problème du fait de la « concurrence » entre ces deux plus proches collaborateurs du Président. Là aussi, les pratiques et le caractère des hommes comptent sans doute plus que les textes.

— On peut hésiter à faire de la sixième catégorie une classe à part. Il s'agit des personnes chargées de la communication. Bien souvent, cette activité est rattachée au — ou, au moins, placée sous l'autorité directe — du cabinet du Président. Il peut d'ailleurs s'agir d'un personnel spécialisé (journalistes, attachés de presse), recruté spécifiquement à cette fin. Mais, à côté du Président de l'Assemblée, d'autres instances du Parlement (les présidents de commission, par exemple) peuvent souhaiter disposer aussi de leur propre instance de communication.

Par ailleurs, les relations avec les services administratifs chargés d'une communication plus institutionnelle peuvent être problématiques : où la limite entre les deux activités passe-t-elle et « qui fait quoi » ?

— La septième catégorie sera un fourre-tout qui comprend les personnels d'organes que la Constitution, la loi ou la tradition a rattaché au Parlement, bien qu'il ne s'agisse pas d'organes « législatifs » à proprement parler. Ainsi, dans certains pays, la Cour des comptes ou l'autorité chargée de contrôler la régularité des élections législatives, sont placées auprès du Parlement. Il peut en être de même de l'*ombudsman* et l'on pense aussi à l'existence, en Allemagne, d'un commissaire aux Affaires militaires. Le personnel de tels organismes — qui peut d'ailleurs être pris parmi les fonctionnaires parlementaires — n'est pas à proprement parler du « personnel parlementaire ». Il n'en reste pas moins une certaine proximité avec les autres catégories définies ci-dessus.

Cette « grille » de classification des personnels travaillant au Parlement doit contribuer à la compréhension de leur diversité et à la bonne intelligence des descriptions dans le cadre des différents exposés.

**M. Ulrich Schöler (Allemagne)** a présenté la contribution suivante, intitulée « *Questions de gestion relatives au personnel attaché au Président, aux membres du Parlement et aux groupes parlementaires* » :

Le thème qui va faire l'objet de notre discussion devrait, dans la pratique, revêtir une importance égale pour tous les parlements. Compte tenu de cette thématique, je souhaiterais subdiviser mon intervention en trois parties: j'envisagerai tout d'abord le personnel mis à la disposition du Président dans l'exercice de ses fonctions de président du Parlement, avant de vous livrer quelques considérations à propos du personnel mis à la



disposition des membres du Bundestag allemand et de conclure par les questions qui touchent au personnel attaché aux groupes parlementaires au sein du Bundestag allemand.

## **I. PERSONNEL DU PRESIDENT**

Lorsqu'on envisage le personnel mis à la disposition du Président du Bundestag allemand, il convient d'opérer la distinction suivante:

- pour le seconder dans sa fonction d'autorité suprême du Parlement, il dispose, avant tout, de l'appui de l'administration du Parlement dans son ensemble, mais aussi, au sein même de cette administration, de celui d'un cercle de collaborateurs plus étroit, regroupé au sein du niveau de direction de l'Assemblée.
- par ailleurs, il a sous son autorité, à l'instar de tous les autres députés, un groupe plus réduit de collaborateurs chargés de l'assister dans son travail de membre élu du Parlement, collaborateurs notamment saisis du travail afférent à la circonscription électorale du président.

Concentrons-nous tout d'abord sur le cercle de collaborateurs auquel le Président peut faire appel dans l'exercice des tâches qui lui incombent en tant que président – je reviendrai au bureau personnel du député à un stade ultérieur de mon allocution.

Le Président du Bundestag allemand est l'autorité hiérarchique suprême pour les quelque deux mille cinq cents collaborateurs actuellement employés par l'administration du Bundestag. L'ensemble de ces collaborateurs font partie de ce que l'on appelle le service public: leurs rémunérations et leurs possibilités de promotion dépendent par conséquent des conventions collectives ou des dispositions légales en vigueur. Le secrétaire général du Bundestag allemand dirige l'administration, au nom du Président du Bundestag. Dans le cadre des ressources allouées par le budget fédéral, les collaborateurs de l'administration créent les conditions organisationnelles, matérielles, techniques et de personnel du travail parlementaire. Ils ne sont donc pas au seul service du Président, mais à celui du parlement dans son ensemble.

Pour l'essentiel, l'administration est divisée, outre le bureau du Commissaire parlementaire aux forces armées, en trois directions générales :

- les services parlementaires appuient le travail parlementaire du Bundestag allemand au sens le plus étroit du terme, en assurant, par exemple, la préparation, la conduite et le suivi des séances plénières ; l'encadrement d'un certain nombre de commissions et d'organes spécifiques ; l'entretien de liens avec des Parlements d'autres pays et organes parlementaires internationaux ; ainsi que le fonctionnement du service de traduction et le travail de relations publiques.
- les collaborateurs de la direction des études et de la documentation fournissent – en particulier, grâce à des services spécialisés dans différentes thématiques et à la troisième bibliothèque parlementaire du monde en ordre d'importance – les informations et l'assistance nécessaires aux députés du Bundestag allemand dans le

domaine de la législation et d'autres thèmes politiques. Par ailleurs, l'essentiel du travail législatif du Bundestag allemand est effectué au sein des commissions spécialisées mises en place à ce niveau.

- les services centraux fournissent les conditions de base du bon fonctionnement de l'assemblée pour ce qui est de l'engagement et de la gestion du personnel, de l'établissement du budget et de la gestion des ressources, ainsi que du bon déroulement technique des travaux.

Les quelque soixante-dix membres du niveau de direction, qui ne dépendent d'aucune des directions générales précitées, constituent le cercle plus étroit des collaborateurs du Président au sein de l'administration du Bundestag. En font partie le secrétariat général de la présidence, qui compte une quinzaine de membres, et le centre de presse, qui emploie une quarantaine de collaborateurs : ces deux organes dépendent directement du Président. Le secrétariat général de la présidence conseille le Président et veille en particulier à la coordination de son agenda et à la préparation quant au fond de ses obligations. Le centre de presse est en charge des relations avec les médias et du traitement du travail du Parlement à destination de la presse. Il accueille également les rédacteurs des discours du Président et traite le courrier du citoyen. Font également partie du niveau de direction de l'administration la division du protocole, qui emploie une dizaine de personnes, et le secrétariat du secrétaire général, qui compte cinq collaborateurs (ces deux organes dépendent du secrétaire général). La division du protocole accompagne le Président, mais aussi les quatre vice-présidents, dans leurs obligations officielles et leurs déplacements en Allemagne et à l'étranger et assure la préparation et le suivi protocolaires de ceux-ci. Le secrétariat du secrétaire général assure le lien entre le Président et les directions générales susmentionnées.

Compte tenu de la diversité des tâches liées au travail de fond comme à l'organisation du Parlement, l'administration du Bundestag fait appel à des collaborateurs aux formations très différentes les unes des autres : universitaires diplômés dans diverses spécialités, secrétaires administratifs, secrétaires et dactylos, techniciens, spécialistes IT, policiers et chauffeurs. Parmi les universitaires, le groupe des juristes et – de plus en plus – des politologues est en général probablement le plus représenté.

Les exigences que les missions du Bundestag entraînent pour l'administration réclament des collaborateurs un degré élevé de qualification, d'autonomie, de flexibilité, d'engagement et de résistance. La sélection et l'encadrement du personnel représentent dès lors une responsabilité toute particulière, dont ont la charge deux divisions du personnel. Les collaborateurs sont recrutés pour occuper les postes vacants dans le cadre de procédures de recrutement externes. La sélection est opérée en fonction du principe de mérite, c'est-à-dire de l'aptitude, des capacités et des prestations professionnelles. Pour ce faire, les candidats se prêtent à un entretien de présentation très poussé, dans le cadre duquel est procédé à un examen des aptitudes professionnelles. Compte tenu de l'internationalisation croissante du contexte de travail, les candidats universitaires sont en outre souvent soumis à une épreuve linguistique. Enfin, le Bundestag s'étant donné pour objectif la promotion professionnelle des femmes, nos services veillent, dans le cadre du

recrutement de nouveaux collaborateurs, à atteindre le meilleur équilibre possible entre hommes et femmes. Dans leur toute grande majorité, les collaborateurs bénéficient d'un emploi durable dans l'administration. Le Bundestag ne recourt à des contrats à durée déterminée que dans des cas exceptionnels – par exemple, lors de la mise en place d'organes spécifiques prévus pour la durée d'une législature.

Pour autant qu'il ne s'agisse pas de spécialistes tels que les informaticiens ou les architectes, attachés à un domaine d'intervention précis au sein de l'assemblée, le concept de développement des ressources humaines du Bundestag allemand prévoit d'élargir le champ des compétences de ses employés par la mobilité au sein de sa structure. Une mobilité rendue possible par l'ouverture essentiellement interne des postes vacants, auxquels peuvent postuler les collaborateurs disposant des qualifications requises. Ici aussi, la sélection passe par un entretien de sélection et l'analyse de l'aptitude, des capacités et des prestations professionnelles.

Les principes exposés valent pour l'ensemble des collaborateurs du Président, c'est-à-dire pour l'administration du Bundestag dans son ensemble, comme pour le niveau de direction. En d'autres termes, le passage d'une des directions ou de l'office du commissaire parlementaire aux forces armées vers le niveau de direction est possible et est une pratique courante. Cela étant, les postes vacants au sein de ce niveau peuvent également être attribués à du personnel extérieur. Pour ce qui est du cercle étroit des collaborateurs du Président — c'est-à-dire le secrétariat général de la présidence et la direction du centre de presse —, il est aujourd'hui courant de faire appel, en partie, à des collaborateurs venus de l'extérieur. Toutefois, ces cas sont eux aussi soumis au jugement des directions en charge du personnel du Bundestag et débouchent également sur des emplois fixes et durables, dont les titulaires peuvent encore prétendre à un emploi au sein de l'assemblée en cas de changement de Président.

## II. PERSONNEL DES DEPUTES

Les membres du Bundestag allemand – au nombre, finalement, de 601 au cours de la 15<sup>e</sup> législature écoulée – se voient rembourser, sur présentation de pièces justificatives, les dépenses consenties pour l'emploi du personnel chargé de les assister dans leur travail parlementaire. Ils ont par conséquent la possibilité d'employer des collaborateurs à titre personnel, et ce tant au siège du Bundestag allemand qu'au sein de leur circonscription électorale.

Le député procède lui-même à la sélection de ce personnel. Il conclut avec les collaborateurs en question un contrat de travail individuel privé et est dès lors leur seul et unique employeur. Ces contrats de travail se terminent systématiquement, au plus tard, à la fin de la législature. Si le député est réélu au Bundestag, il lui est loisible de conclure de nouveaux contrats de travail avec ses anciens collaborateurs ou d'en rechercher de nouveaux. Les coûts engendrés par ces relations de travail font l'objet d'un crédit affecté à la rémunération de collaborateurs. Cependant, le calcul des salaires et autres dépen-

ses – p.ex. la contribution patronale à la sécurité sociale pour les collaborateurs visés – est effectué par l'administration du Bundestag allemand.

Le député décide librement de la nature des collaborateurs qu'il emploie et de leur nombre. Néanmoins, le Comité des doyens du Bundestag a édicté des dispositions qui règlent les détails en matière de rémunération des collaborateurs et contribuent, d'une part, à éviter toute inégalité de traitement excessive et, d'autre part, à assurer un minimum de protection du personnel. Ainsi, les salaires ne sont pas remboursés au-delà du plafond du crédit susmentionné, actuellement fixé à 10.660 euros. S'y ajoutent les primes de fin d'année et congés payés. Par ailleurs, un cadre salarial définit les seuils et plafonds de rémunération brute devant ou pouvant être versés aux dactylos, secrétaires, secrétaires administratifs et conseillers scientifiques. Le député dispose également d'un modèle de contrat de travail, qui reprend les réglementations relatives aux préavis, aux droits en matière de congés, et au temps de travail. Sur la base de ce cadre, la très grande majorité des députés dispose en moyenne de deux à trois collaborateurs personnels, exclusivement placés sous leurs ordres.

En outre, tout député a la possibilité de faire appel, au gré des besoins, aux spécialistes des services des études et de la documentation de l'administration du Bundestag et de se faire assister dans son travail parlementaire par le biais d'études, de collectes de données, de recueils de documentation ou d'informations précises requises en urgence. Il a par ailleurs accès à la bibliothèque, à la documentation de presse et aux archives. Enfin, il bénéficie de l'appui organisationnel de l'administration du Bundestag, notamment sur les questions touchant aux techniques de communication et aux locaux mis à sa disposition.

### **III. PERSONNEL DES GROUPES PARLEMENTAIRES**

Pour accomplir leur tâche, les groupes parlementaires ont eux aussi besoin de personnel. Au total, les quatre groupes représentés au sein du Bundestag allemand au cours de la 15<sup>e</sup> législature employaient plus de 800 collaborateurs. Il s'agissait avant tout de conseillers spécialisés, mais aussi de personnel administratif – secrétaires, secrétaires administratifs et spécialistes IT, p.ex.

Pour une large part, le personnel dont disposent les groupes parlementaires provient de mises en disponibilité de collaborateurs d'organes de l'État fédéral ou des Länder, ainsi que, p.ex., des différents ministères ou de l'administration du Bundestag allemand. Ce système de mise à la disposition des groupes parlementaires permet, d'une part, d'exploiter les connaissances spécialisées disponibles et, d'autre part, de procéder à une mise en réseau. Par ailleurs, les groupes parlementaires recrutent leurs collaborateurs au sein des groupements d'intérêt/associations ou sur le marché du travail ordinaire. Du fait même du large éventail de champs d'action politiques à envisager, les groupes recrutent leurs conseillers techniques parmi des collaborateurs aux orientations les plus variées. Toutefois, à l'instar de ce qui a cours dans l'administration du Bundestag, la confrérie la plus représentée est probablement celle des juristes.

Le personnel des groupes est financé par le biais des allocations versées aux groupes parlementaires au titre du budget fédéral. Chaque groupe dispose de sa propre administration du personnel, en charge des questions de recrutement, de salaire/rémunération, de promotion, etc. En règle générale, les contrats de travail sont conclus avec le chef de file du groupe parlementaire, qui est également le supérieur hiérarchique des employés. Au sein des groupes, les collaborateurs sont répartis en unités de travail, lesquelles dépendent des différents titulaires de fonctions au plan politique. Ces derniers ont l'autorité directe sur les collaborateurs des unités en question. De la sorte, les présidents de groupe, les vice-présidents et les chefs de file, mais aussi les présidents de l'un des nombreux groupes de travail spécialisés, disposent d'un groupe de collaborateurs qui leur est propre et dont le nombre varie en fonction de l'importance du titulaire ou de la thématique visée.

Chaque groupe organise librement la sélection de son personnel. Les conseillers techniques passent par une sorte de procédure de recrutement constituée de plusieurs entretiens individuels, au terme de laquelle les examinateurs prennent une décision à l'unanimité.

Au niveau des conseillers techniques, la toute grande majorité des collaborateurs est, en règle générale, engagée par les groupes pour une durée moyenne de cinq à dix ans. Les contrats, qui renvoient systématiquement à la législature, peuvent être prolongés à l'envi. Au terme du contrat, les collaborateurs concernés – surtout ceux « prêtés » par des ministères – retournent chez leur employeur d'origine ou recherchent un autre emploi dans le milieu politique au sens large. Par contre, les collaborateurs en charge des travaux administratifs et de secrétariat garantissent, du fait de leur séjour souvent plus long au sein du Parlement, la continuité au sein des différentes unités de travail des groupes parlementaires.

**M. Xavier Roques (France)** a présenté la contribution suivante, intitulée « *Les collaborateurs des assemblées parlementaires francophones : une vue d'ensemble* » :

## INTRODUCTION

La présente contribution s'attachera à présenter la situation des collaborateurs de députés de l'Assemblée nationale française. Il s'appuiera également au cours de son développement sur les réponses que les membres de l'Association des secrétaires généraux des Parlements francophones (ASGPF) ont apporté au questionnaire qui leur a été adressé en décembre 2004. Qu'ils en soient remerciés !



L'Assemblée nationale française regroupe, si l'on peut dire, plusieurs « populations » au service de l'institution parlementaire :

- d’abord, en premier lieu, même si l’on reproche parfois à l’administration de l’oublier (!), les 577 députés élus pour cinq ans ;
- ensuite, les 1.280 fonctionnaires parlementaires qui sont au service de l’Institution et ont pour tâche de servir – au sens premier du terme – l’ensemble des députés, quelle que soit leur appartenance politique, en leur apportant tous les services nécessaires à l’exercice de leur mandat (apport intellectuel dans les services législatifs, appui logistique dans les services administratifs, pour simplifier...). Les fonctionnaires sont recrutés exclusivement par concours ; ce sont des fonctionnaires de l’Etat, dont le statut et le régime de retraite sont fixés par le Bureau de l’Assemblée.

Ce rappel est nécessaire pour la suite de notre présentation afin de bien distinguer, dès maintenant, les fonctionnaires parlementaires et les collaborateurs de députés dont la création remonte à 30 ans ;

- les 2.200 collaborateurs de députés ;
- les 90 (environ) salariés des 4 groupes politiques (UMP, UDF, socialiste, communistes et républicains) ;
- les membres du Cabinet du Président dont le nombre, variable selon les Présidents, est aujourd’hui d’une quinzaine.

## **I. – LES COLLABORATEURS DE DEPUTES**

La création de la fonction de collaborateur de député remonte à l’année 1975. Elle est, d’une certaine manière, l’aboutissement d’un long processus répondant aux souhaits des députés de disposer, à côté de leur indemnité parlementaire perçue comme « un salaire », des moyens humains et matériels leur permettant de faire face aux diverses charges de leur mandat, et venant renforcer ceux qui avaient été accordés collectivement aux groupes politiques. Plusieurs étapes ont marqué ce processus :

- 1953 : création d’une indemnité compensant les frais de secrétariat des députés, supprimée en 1958 ;
- 1970 : création de l’indemnité d’aide dactylographique qui se substitue aux dispositifs introduits en 1968 et qui offraient aux députés la possibilité de se constituer un secrétariat particulier ou d’utiliser les services d’un secrétariat collectif organisé au sein des groupes politiques. L’objet et les conditions de gestion de cette indemnité furent modifiés à plusieurs reprises jusqu’en 1997 où cette indemnité de secrétariat fut remplacée par l’indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) destinée à couvrir les dépenses liées à l’exercice du mandat de député qui ne sont pas prises en charge ou remboursées par l’Assemblée nationale. Elle s’élève à 6.112 euros par mois.

La demande des députés ne pouvait se satisfaire d’un soutien se limitant à la seule aide dactylographique à un moment où les sollicitations pesant sur le mandat parlemen-

taire exigeaient la présence de collaborateurs auprès du député, à l'image de ce qui existait dans certains parlements étrangers tels le Congrès américain.

A cet effet, le député dispose d'un crédit permettant de recruter progressivement jusqu'à cinq collaborateurs. Ce crédit mensuel s'élève aujourd'hui à 8.553 euros, les charges patronales étant assumées par le budget de l'Assemblée nationale.

Le principe de base, qui est en quelque sorte la clé de voûte du système, est celui du député employeur. Le collaborateur est le salarié du député employeur. Il n'est pas le salarié de l'Assemblée nationale. De ce principe découlent l'ensemble des règles et dispositifs qui organisent la relation du député avec son ou ses collaborateurs. On verra plus avant que la tentation, voire la revendication, de certaines organisations de collaborateurs, serait de substituer insensiblement l'Assemblée nationale au député employeur.

Ce principe du député employeur est retenu par la plupart des membres de l'Association des secrétaires généraux des Parlements francophones et notamment par la Chambre des Communes du Canada qui prévoit dans son règlement intérieur que les « Agents supérieurs de la Chambre » — c'est à dire, le Président de la Chambre et les autres titulaires de Présidence telles que les Présidences de commission — peuvent recruter des employés pour les assister dans leurs fonctions.

C'est également la situation du Parlement de la communauté française de Belgique dont les membres peuvent recruter un collaborateur administratif à plein temps ou deux collaborateurs à temps partiel.

La portée de ce principe a été renforcée en 2002 par la possibilité offerte aux députés français de gérer directement leur crédit collaborateur. Ce principe fondamental se décline de la façon suivante :

- Le député a la qualité d'employeur. Il recrute librement ses collaborateurs, licencie, fixe les conditions de travail et le salaire de son personnel, dans le respect des dispositions du code du travail.
- Les collaborateurs sont recrutés par le député employeur sur la base d'un contrat de travail de droit privé. En règle générale, il s'agit de contrats de travail à durée indéterminée mais le député peut recruter des collaborateurs sur la base de contrats à durée déterminée, dans les conditions fixées par le code du travail ou conclure des contrats spécifiques lorsqu'un fonctionnaire est détaché auprès de lui en application des lois portant statut des fonctionnaires. Le contrat à durée indéterminée perdure en cas de réélection du député employeur ; en revanche, il est rompu lors de la fin de mandat du député ou en cas de dissolution.
- Des contrats types dont les clauses sont approuvées par le Collège des Questeurs sont mis à la disposition des députés par le service des Affaires financières. Ils comportent deux stipulations directement liées au mode de gestion du crédit collaborateur : la première relative à l'objet du contrat dispose que « *l'employeur, agissant pour son compte personnel, engage le salarié qui lui est juridiquement subordonné et a toute sa confiance, pour l'assister à l'occasion de l'exercice de son mandat de député* » ; la seconde précise que « *la cessation, pour quelque*

*cause que ce soit, du mandat du député employeur constitue une juste cause de résiliation du contrat ».*

Des contrats types très comparables dans leur dispositions sont conclus par les membres du Parlement de la communauté française de Belgique avec leurs collaborateurs dits collaborateurs administratifs secrétaires.

Dans de nombreux parlements, le député employeur est libre de fixer la rémunération de ses collaborateurs dans le cadre de l'enveloppe financière qui lui est allouée. Certaines assemblées, telle celle de l'Ontario, vont plus loin en fixant un plafond de rémunération à chaque catégorie d'emploi (commis dactylographe, adjoint spécial, adjoint politique, adjoint de circonscription, attaché de direction).

En revanche, certaines assemblées comme celle du Congo, si elles accordent à leurs membres une dotation pour leur permettre de recruter plusieurs collaborateurs, ne prévoient pas de contrat type. Une particularité doit être soulignée : cette dotation n'est accordée qu'aux députés qui ne sont ni membres du bureau de l'assemblée, ni Président de commission permanente qui, eux, ont droit à un cabinet.

En cas de différend entre le député employeur et son collaborateur, le Conseil des Prud'hommes est seul compétent comme pour tout litige opposant salarié et employeur. On observe depuis quelques années une augmentation sensible des différends qui sont portés devant la juridiction prud'homale et qui suscitent naturellement l'intérêt des médias, heureux de faire un sort à un député poursuivi par son collaborateur.

Le service des Affaires financières de l'Assemblée nationale est chargé de gérer le crédit collaborateur de chaque député qui signe à cet effet un mandat de gestion. Il impute, sur les instructions de chaque député, les rémunérations des collaborateurs et effectue, pour le compte des députés, les actes de gestion tels que l'établissement des bulletins de paye, le paiement des salaires et des charges y afférentes, l'élaboration et la transmission aux organismes compétents des déclarations sociales et fiscales. Il n'exerce qu'une fonction de prestataire de service. Il s'agit d'une faculté offerte au député. Certains députés (une douzaine) préfèrent se passer des services de l'Assemblée et gèrent directement leur crédit collaborateur. Ils reçoivent à ce titre l'équivalent d'une fois et demie du crédit de base pour couvrir les charges patronales.

Les collaborateurs salariés relèvent du régime général de sécurité sociale des travailleurs salariés pour les risques maladie, maternité, invalidité, décès, accident du travail, vieillesse, d'un régime de retraite complémentaire de salariés de droit privé et du régime d'assurance chômage.

Voilà, résumées, les règles qui régissent la situation des collaborateurs.

Depuis 1975, plusieurs mesures ont été arrêtées pour améliorer la situation des collaborateurs.

Les rémunérations des collaborateurs sont revalorisées en fonction de l'évolution des rémunérations publiques.



Diverses charges incombant à l'employeur sont financées hors crédit collaborateur, telles que :

- dès l'origine, les charges patronales sociales et fiscales obligatoires qui représentent 53 % de la rémunération salariale brute imputée sur le crédit collaborateur ;
- dès 1978, les indemnités de licenciement allouées aux collaborateurs en cas de cessation du mandat du député employeur qui ont atteint six millions d'euros lors du dernier renouvellement ;
- diverses dépenses liées à des formations spécifiques délivrées aux collaborateurs (formations dispensées par l'Ecole nationale d'administration depuis 1986, le Centre national de la fonction publique territoriale depuis 1991, cours d'anglais depuis 1992), à la médecine du travail et aux frais de transport des collaborateurs pour des trajets décidés par les députés employeurs entre Paris et la circonscription.

Divers avantages accessoires du salaire sont accordés aux collaborateurs :

- l'indemnité de treizième mois, instituée en 1982, qui équivaut à un mois de salaire supplémentaire ;
- l'allocation de frais de garde d'enfant âgé de moins de trois ans, instituée en 1988 ;
- la prime de prévoyance, égale à 238 euros par an pour un temps plein, qui s'est substituée en 1998 au remboursement plafonné des frais de mutuelle ;
- l'avantage repas (prime-repas ou titre-restaurant) instauré en mai 2000.

A l'origine, ces avantages étaient directement pris en charge par le budget de l'Assemblée et le député employeur pouvait s'opposer à leur versement. Depuis 2002 et à l'exclusion de l'allocation de frais de garde (pour laquelle cette prise en charge subsiste), ils sont imputés sur le crédit collaborateur qui a été revalorisé à due concurrence.

Néanmoins, on doit reconnaître que malgré les améliorations apportées à la situation des collaborateurs, certaines organisations, dont il est très difficile de mesurer la représentativité d'une population de 2.200 personnes environ, souhaitent non seulement que les « progrès sociaux » soient poursuivis mais qu'un statut de collaborateur soit reconnu, impliquant l'Assemblée nationale elle-même.

De nouvelles améliorations concernant la situation des collaborateurs font actuellement l'objet d'une réflexion du Collège des Questeurs ; elles portent principalement sur trois sujets :

- l'attribution du statut de cadre aux collaborateurs qui répondraient à certains critères d'ancienneté ou de qualification professionnelle ;
- la revalorisation de la prime de prévoyance ;
- la prise en compte de l'ancienneté dans la rémunération.

Pour ce qui est de la revendication d'un statut, un arrêt de la chambre sociale de la Cour de cassation du 18 février 2004 a rejeté un recours d'une organisation de collabo-

rateurs considérant « qu'il n'existe aucune unité de direction sur les collaborateurs parlementaires » et a jugé que « les députés composant l'Assemblée nationale ne constituent pas une unité économique et sociale ».

Cette décision a confirmé le jugement du tribunal d'instance du VII<sup>e</sup> arrondissement de Paris du 21 mai 2002 qui précisait que les avantages sociaux et, plus généralement les conditions de travail des collaborateurs s'apparentent à « une mutualisation des moyens, habituelle au sein d'une même profession » et concluait que « l'absence d'une réelle communauté de travailleurs et d'une unité économique empêchent de reconnaître l'existence d'une unité économique et sociale entre les députés de l'Assemblée nationale ».

Ce jugement de la plus haute juridiction compétente en la matière marque un arrêt, au moins sur le plan juridique, à la revendication tendant à impliquer l'Assemblée nationale en tant que telle dans la relation personnelle entre le député et le collaborateur.

Trente ans après sa création, le collaborateur joue le rôle que chaque député employeur lui fixe à l'intérieur de l'équipe qu'il a recrutée. Certains députés concentrent leur équipe dans leur circonscription, d'autres à Paris ; certains répartissent leurs collaborateurs entre l'Assemblée et la province. On peut considérer que les deux tiers environ des collaborateurs sont attachés à la circonscription du député tandis qu'un tiers travaille au Palais Bourbon.

La durée de la relation entre le député et ses collaborateurs est, elle aussi, très variable. Si, depuis 1997 (date de la dernière dissolution qui a mis fin à tous les contrats de travail), près de 20 % des collaborateurs ont plus de sept ans d'ancienneté avec le même député, en revanche, près de 15 % d'entre eux ont été engagés depuis moins d'un an.

Ces quelques indications montrent la diversité de la population des collaborateurs, qui ne sauraient constituer un quelconque corps au sens de la fonction publique, même s'ils peuvent partager les mêmes préoccupations pour ce qui est de l'amélioration de leur situation matérielle.

## II. – LES SALAIRES DES GROUPES

Pour assurer leur fonctionnement, les groupes de l'Assemblée reçoivent une subvention proportionnelle au nombre de leurs membres, qui doit leur permettre en particulier de recruter le personnel dont ils ont besoin. Cette subvention a été instituée en 1954, soit plus de vingt ans avant la création du crédit collaborateur.

Cette formule est reprise, avec quelques particularités, dans de nombreuses assemblées, qui versent aux groupes parlementaires une subvention leur permettant de recruter des collaborateurs. La plupart sont calculées à la proportionnelle des groupes, à l'exception du Québec qui attribue une forme de prime au groupe majoritaire.

L'effectif des salariés s'élève à environ 90 qui se répartissent de la manière suivante :

— UMP ..... 35

— socialiste.....	37
— UDF .....	10
— communistes et républicains .....	8

Chaque groupe conserve l'entière responsabilité de son personnel, qu'il s'agisse du recrutement, de la fixation des rémunérations, des conditions de travail ou des licenciements.

Une Association, créée en 1961, regroupe les Présidents des groupes politiques ; elle assume à l'égard des organismes sociaux les obligations d'un employeur en ce qui concerne les déclarations des rémunérations et le versement des cotisations.

En pratique, les compétences de l'Association sont largement formelles. Néanmoins, l'Association intervient de la manière suivante :

- Elle est immatriculée auprès de l'URSSAF en tant qu'employeur et elle seule, à l'exclusion des groupes dont certains n'ont d'ailleurs pas la personnalité juridique.
- L'ensemble des salariés des groupes relève du même régime de retraite complémentaire et de prévoyance.

Cette situation est celle de plusieurs assemblées et notamment du Parlement de la communauté française de Belgique, où chaque groupe politique reconnu — c'est-à-dire comptant au moins huit membres (l'Assemblée en compte 94) — reçoit à côté d'une subvention de fonctionnement, une subvention visant à couvrir les rémunérations du groupe. On doit cependant noter une particularité qui tient au fait que si les collaborateurs ont pour employeur le président du groupe politique, le secrétaire du groupe est, lui, employé du Parlement. Au Québec, les collaborateurs d'un groupe sont liés au président du groupe par un contrat de travail.

Cette fonction, comme à l'Assemblée nationale française, est incompatible avec celle de parlementaire.

### III. – LE CABINET DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'image d'un membre du Gouvernement, le Président de l'Assemblée nationale peut recruter des collaborateurs pour constituer son cabinet. Pour ce faire, il dispose d'une totale liberté pour faire appel à des fonctionnaires de l'Assemblée nationale, qui sont mis à sa disposition (c'est un cas assez rare), à des fonctionnaires d'autres administrations, voire à des personnels d'entreprises publiques, à des personnes recrutées sous contrat par l'Assemblée nationale pour le compte du Président.

Ces deux dernières catégories de personnel sont rémunérées sur un compte spécifique, attribué au cabinet du Président.

S'il n'existe aucun effectif maximum, on peut observer que la moyenne s'établit autour d'une quinzaine de membres. Le principe de base est celui du cabinet, à savoir que la situation des membres – quelle que soit leur origine – est liée à la fonction du Président de l'Assemblée nationale.

S'agissant de fonctionnaires mis à disposition du Président par des administrations étatiques ou détachés d'administrations locales, l'Assemblée nationale n'est pas partie signataire de la convention de mise à disposition ou de détachement. Les fonctionnaires mis à la disposition du Président par une administration de l'État sont toujours rémunérés par celle-ci. Toutefois, l'Assemblée nationale leur verse une indemnité complémentaire dont le Président définit librement le montant.

Sur ce point, on peut remarquer certaines différences dans les règles et les pratiques. Ainsi, le Président de la Chambre des Communes du Canada est l'employeur de ses collaborateurs.

Il en est de même au Québec, qui est doté d'un règlement très précis sur la rémunération et les conditions de travail du personnel du cabinet du Président de l'Assemblée ; il prévoit notamment un plafond pour les traitements de ses collaborateurs.

## CONCLUSION

Au terme de cette présentation, plusieurs observations peuvent être avancées, trente ans près la création de la fonction de collaborateur de député. Elles ne sont peut-être pas inutiles pour les membres de notre association qui envisagent de créer dans leur Assemblée, un système analogue.

- En 1975, certains ont pu craindre une forme de concurrence entre collaborateurs et fonctionnaires parlementaires, voire une menace pour la fonction publique parlementaire elle-même. Il apparaît aujourd'hui que cette crainte était largement injustifiée. D'une part, parce que les députés ont fait le partage entre le « service » apporté par un corps de fonctionnaires au service de l'Institution — et non d'une majorité, d'un groupe, voire d'un homme — et le concours directement politique ou militant du collaborateur employé par eux-mêmes. D'autre part, en raison du nombre de fonctionnaires, particulièrement d'administrateurs ou d'administrateurs adjoints, recrutés depuis 1975 et affectés principalement dans les secrétariats des Commissions.
- Le coût financier, ce qu'on pourrait appeler « les frais généraux » de l'Assemblée nationale, s'est considérablement accru. Aujourd'hui, le poids des rémunérations des collaborateurs représente environ 90 millions d'euros par an, soit l'équivalent de l'ensemble des indemnités parlementaires (indemnité parlementaire proprement dite et IRFM). On comprend alors l'attitude de certains membres de notre Association qui ne se sont pas dotés de ce système. C'est le cas du Burkina Faso, de la Tunisie, du Maroc et du Niger. Pour des raisons sans doute différentes, le système de collaborateur du député n'existe pas au Liban ou à Monaco.

En revanche, il apparaît, à la lecture de leurs réponses au questionnaire, que le Tchad et le Sénégal ont le projet de mettre en place, cette année, un collaborateur auprès de chaque député. C'est bien volontiers que l'Assemblée nationale partagera les enseignements qu'elle peut tirer de sa propre expérience.

- La gestion de cette population hétérogène est devenue insensiblement mais finalement très complexe par l'addition successive de mesures nouvelles destinées à améliorer la situation matérielle des collaborateurs (treizième mois, prime de repas, indemnité de précarité, etc.). La tentation est grande alors de transformer le service des Affaires financières de l'Assemblée en « service du Personnel » des 2.200 collaborateurs.
- Malgré ces mesures catégorielles, la frustration de certains collaborateurs ne s'est pas dissipée, même si elle semble habiter surtout les plus jeunes, les plus diplômés, les plus « politiques » qui souhaiteraient voir leur situation, par nature précaire car liée au mandat du député employeur lui-même précaire, stabilisée par une sorte de professionnalisation ou une forme de statut dont la consécration serait l'intégration dans la fonction publique parlementaire. D'où la demande de l'établissement de « passerelles » entre la situation de collaborateur et celle de fonctionnaire.
- La relation entre député employeur et collaborateur salarié n'est pas à l'écart d'une tendance générale qui affecte la relation du travail dans son ensemble et qui se traduit notamment par une multiplication des conflits, une judiciarisation du règlement des différends, une médiatisation favorisée par le caractère public des protagonistes ; en ce sens, le conflit d'un député avec l'un de ses collaborateurs devient un argument que ses adversaires ou concurrents ont la tentation d'utiliser dans le combat politique.

**M. Yuriy Bezverkhov (Russie)** a indiqué que, conformément à l'article 78 du Code de procédure de la Douma d'Etat, la direction des services administratifs (*Administrative Office*) est en charge des activités du Président de la Douma d'Etat, des députés et des groupes politiques.

La direction des services administratifs comprend les services généraux et les divisions spécialisées au service du Président et de ses Vice-présidents. Les députés, désormais au nombre de quatre cent cinquante, ont également jusqu'à cinq assistants.

Les services généraux de la direction des services administratifs comprennent, parmi d'autres, le service de l'assistance à l'organisation, le service juridique, le service des relations interparlementaires et le service de l'administration et du personnel. Tous sont en charge de l'activité de la Douma d'Etat en tant qu'organe légiférant.

Les divisions spécialisées, qui comprennent les secrétariats du Président et des Vice-présidents de la Chambre ainsi que les administrations des groupes politiques, ne sont commis qu'aux seules activités du cabinet de la Présidence et des groupes politiques. Telle est la raison pour laquelle les personnes recrutées dans ces divisions le sont dans le cadre de contrats à durée déterminée.

Les missions confiées aux administrations en charge de l'activité du Président et de ses Vice-présidents sont directement liées au mandat constitutionnel de celui-ci.

Les administrations des groupes politiques leur fournissent une assistance du point de vue de l'information et de l'organisation, de même qu'une expertise des projets de loi déposés sur le bureau de la Douma.

Les membres de la Douma, ainsi qu'il a déjà été indiqué, disposent d'assistants. Deux d'entre eux disposent de bureaux dans les bâtiments de la Douma à Moscou, alors que les trois autres travaillent en circonscription. Conformément à la loi fédérale, les membres de la Douma sont autorisés à recevoir l'aide de quelques dizaines de collaborateurs volontaires, militants politiques et supporteurs de leur élu à la Chambre.

Plus généralement, de nombreux fonctionnaires qualifiés sont en charge de l'activité de la Douma d'Etat, de son Président, des groupes politiques et de ses membres. Les tâches des divisions de la direction des services administratifs sont coordonnées et guidées par le directeur général et ses assistants.

La direction administrative de la IV<sup>e</sup> Douma d'Etat travaille efficacement et accomplit correctement ses missions relatives aux activités de l'autorité législative suprême de Russie.

**M. Jun Ha Sung (Corée)** a indiqué qu'en Corée, relèvent du Président les membres du secrétariat, de la bibliothèque et de la direction budgétaire de l'Assemblée nationale. Le Président nomme et licencie les employés de ces organisations et contrôle leurs activités. Le secrétariat de l'Assemblée nationale est en charge des questions législatives et administratives au sein du Parlement, sous l'impulsion et la supervision du Président, alors que la bibliothèque de l'Assemblée se préoccupe des ouvrages et ressources juridiques du Parlement, afin de l'assister dans l'exercice de ses missions. Quant à la direction budgétaire, elle suit les questions budgétaires, comptables et financières.

Il y a également, au cabinet du Président, de nombreux collaborateurs qui, placés sous la responsabilité du directeur du personnel, lui fournissent une assistance immédiate.

Un membre de l'Assemblée nationale est autorisé à recruter jusqu'à six collaborateurs, y compris des collaborateurs principaux, des collaborateurs et des assistants, pour l'aider dans ses fonctions de législateur. A la différence des autres fonctionnaires publics, les collaborateurs au cabinet d'un élu peuvent s'engager dans les campagnes politiques.

Un parti politique qui compte vingt membres ou plus à l'Assemblée nationale peut former un « groupe de négociation ». Les membres d'un groupe de négociation déjà constitué peuvent créer un groupe séparé, dès qu'ils sont au nombre de vingt au moins. Les groupes de négociation ont été créés pour coordonner les différentes opinions et positions des partis politiques et ainsi faciliter les travaux du Parlement.

La Loi sur l'Assemblée nationale (*National Assembly Act*) permet à chaque groupe de négociation de recruter des chercheurs pour l'assister et assister ses membres dans le cadre des activités législatives. Ces chercheurs sont nommés par le Président, sur recommandation du président du groupe de négociation. Sous la direction et la su-

pervision du représentant en chef du groupe, les chercheurs, *inter alia*, collectent et synthétisent les éléments d'information pertinents pour les activités législatives et préparent les propositions de loi et motions que le groupe souhaite présenter.

**M. Oscar G. Yabes (Philippines)** a indiqué qu'au cours de ces années où il a été secrétaire général du Sénat, il n'a été confronté à aucune difficulté sérieuse de gestion concernant les collaborateurs du président du Sénat, les collaborateurs d'autres sénateurs ou les fonctionnaires de la Chambre.

La pierre angulaire d'une gestion efficace tient à la mise en œuvre de règles uniformes pour tous les personnels du Sénat. Les règles applicables aux fonctionnaires de la Chambre émanent de la Commission de la fonction publique (*Civil Service Commission*, CSC), agence centrale du gouvernement philippin en matière de personnel.

Sur le plan des principes, aucune disposition législative ou réglementaire n'édicte des règles distinctes pour les collaborateurs des sénateurs et pour les autres fonctionnaires du service public, autre que celles résultant de la différence dans la nature de la tâche confiée. Les collaborateurs des sénateurs, y compris ceux du président du Sénat, sont recrutés pour une durée déterminée, alors que les membres de l'administration du Sénat sont recrutés à titre permanent.

Alors que le Bureau du recrutement et des promotions (*Hiring and Promotions Board*) est en charge du recrutement et de la promotion des personnels de l'administration du Sénat, chaque sénateur est l'autorité de décision suprême pour ce qui concerne le recrutement et la promotion de son propre personnel. Les sénateurs ont la faculté de nommer leurs propres collaborateurs, considérés comme « collaborateurs personnels de confiance », à des emplois particuliers, avec des caractéristiques propres en termes de qualifications requises.

Les collaborateurs des sénateurs sont recrutés à durée déterminée, ce qui signifie que le terme de leur contrat coïncide avec le terme du mandat du sénateur/employeur. Le mandat du sénateur, ainsi qu'il est prévu par la Constitution des Philippines, expire au bout de six ans. Mais dans la mesure où ces collaborateurs travaillent à la discrétion du sénateur/employeur, ils n'ont aucune garantie de rester en fonction pour le total des six années du mandat sénatorial.

Le sénateur peut mettre fin au contrat de chacun de ses collaborateurs selon son bon plaisir dans la mesure où, comme l'a rappelé la *Civil Service Commission*, leur emploi dépend de la confiance de l'autorité de nomination. Dès lors que cette confiance est perdue, il est loisible de se séparer de la personne et de la remplacer à tout moment. Cette séparation, a souligné la CSC, ne constitue pas un licenciement mais une simple « fin de contrat ».

La CSC a néanmoins souligné que, lors même qu'un collaborateur travaille à la discrétion de l'autorité de nomination ou détient un poste de confiance, si la séparation d'avec son employeur est dépourvue de cause réelle et sérieuse, elle constitue un licenciement et la personne dispose donc de voies de recours.

Les collaborateurs des sénateurs et les fonctionnaires de la Chambre sont régis par des barèmes salariaux comparables. Les règlements publiés octroyant des avantages financiers ou en nature supplémentaires (soins médicaux dispensés par une institution de soin [*Health Maintenance Organization*] référente, navettes par autocar, etc.) s'appliquent à tous, y compris les assistants parlementaires.

Le secrétariat général de la Chambre fait de son mieux pour offrir des prestations identiques à tous ses employés. C'est ainsi que, puisqu'il existe un Bureau des tenues vestimentaires pour le personnel du secrétariat général du Sénat, l'équivalent monétaire d'une dotation vestimentaire est attribué aux collaborateurs des sénateurs, dispensés de porter un tel uniforme.

Le droit aux congés est accordé tant aux fonctionnaires du secrétariat général qu'aux assistants des sénateurs. Du fait, néanmoins, de la différence de nature du travail des assistants, qui dépend de l'agenda législatif de leur employeur, une certaine flexibilité en termes de présence et de congés leur est reconnue. Les fonctionnaires, quant à eux, sont tenus de travailler 40h par semaine.

L'admissibilité (*eligibility*) n'est pas requise des assistants parlementaires. Cette admissibilité fait référence aux tests standardisés de la CSC, qui constituent un pré-requis à l'obtention d'un emploi permanent dans la fonction publique d'Etat.

Fermement convaincu de la justesse de la maxime selon laquelle « la qualité d'une organisation n'excède jamais celle des esprits qui la composent », je pense que nous devrions imposer aux assistants parlementaires les mêmes exigences de niveau élevées que nous avons imposées aux fonctionnaires. Les électeurs des sénateurs, autant que les sénateurs eux-mêmes, méritent un service de haute qualité de la part du personnel de la Chambre, que ce personnel travaille directement pour les sénateurs ou pour l'administration.

A la lumière de ces pratiques, il me semble nécessaire de définir des règles de qualification pour les assistants parlementaires, sur le fondement de leur parcours universitaire, de leur expérience et de leur aptitude (*eligibility*) à entrer dans la fonction publique. Ce souhait doit permettre d'éviter de recruter des collaborateurs sur le seul fondement de préférences partisans ou d'un « renvoi d'ascenseur » pour quelque dette politique.

**M. Marc Bosc (Canada)** a posé deux questions : advient-il, en France, que des fonctionnaires parlementaires quittent temporairement l'assemblée à laquelle ils appartiennent pour rejoindre un cabinet ministériel ? Au Parlement français, les collaborateurs politiques des élus constituent-ils un bassin de recrutement pour l'administration parlementaire — ce qui est, dans une certaine mesure, le cas au Canada ?

**Mme Doris Katai Katebe Mwinga (Zambie)** a indiqué que le Parlement zambien était actuellement en train de mettre en place des bureaux de circonscription, ce qui suppose le recrutement de nombreux collaborateurs. Elle a souhaité savoir si, en France, ces collaborateurs appartiennent au parti de l'élu pour lequel ils travaillent et si, dans les



autres pays, des conditions d'appartenance (ou de non-appartenance) partisane sont posées.

**M. Brendan Keith (Royaume Uni)**, évoquant la pratique française de recrutement des collaborateurs du Président à l'extérieur de l'institution parlementaire, a souhaité savoir si cette pratique soulevait, à l'expérience, des difficultés particulières — eu égard au fait que ces collaborateurs ne sont pas nécessairement familiers de son fonctionnement.

**Mme Judy Middlebrook (Australie)** a indiqué que le système australien était très différent du système français. L'Australie est aujourd'hui confrontée à une évolution des mentalités sur le marché de travail, la jeune génération ne souhaitant plus faire une carrière entière au sein d'une seule et même institution. Ce phénomène est-il également observable en France, pose-t-il problème à l'administration parlementaire — avec, par exemple, le risque de départ de personnels très qualifiés — et une stratégie a-t-elle été définie en réponse ?

**M. Hans Brattestå (Norvège)** a indiqué qu'en Norvège, à la différence de la France, il n'y avait que deux catégories de personnels : le personnel parlementaire *stricto sensu* et celui des groupes politiques.

Le personnel administratif de la Chambre n'est pas rattaché à l'Exécutif : il est directement recruté par le Parlement, selon des procédures qui lui sont propres et sur la base de contrats de travail à durée indéterminée (à quelques exceptions près comme, par exemple, le Secrétaire général lui-même, recruté pour une durée de six ans).

Le personnel des groupes parlementaires est recruté par les groupes eux-mêmes. Les députés n'ont pas de collaborateurs en propre et les effectifs recrutés par les groupes correspondent, à l'unité près (169), à celui des membres du Parlement : les groupes reçoivent la dotation budgétaire correspondante. Cette organisation suscite parfois quelques grincements de dents, les *backbenchers* s'estimant, en pratique, moins bien aidés que des personnalités plus en vue.

Par ailleurs, les députés ne disposent pas, non plus, de collaborateurs en circonscription : l'aide au niveau local est donc apportée, le cas échéant, par les permanents du parti.

**M. Md. Lutfar Rahman Talukder (Bangladesh)** a indiqué qu'au Bangladesh, les députés et les groupes politiques n'ont pas le droit d'avoir un personnel qui leur soit attaché. Le Président et les Vice-présidents disposent, en revanche, de l'aide de fonctionnaires détachés, ainsi que de personnels sous contrat à durée déterminée (rémunérés sur le budget du Parlement).

Le secrétaire général du Parlement est, de droit, un fonctionnaire issu de l'administration parlementaire.

**Mme Keorapetse Boepetswe (Botswana)** a demandé des précisions sur les contrats de recrutement des collaborateurs de députés : si un député abandonne ses fonctions, par décès ou démission, que se passe-t-il pour les collaborateurs qu'il a recrutés ?

Au Botswana, les collaborateurs perdent leur contrat de travail, ce qui peut avoir des conséquences personnelles dramatiques pour les intéressés.

**M. Ian Harris, Président**, a demandé ce qu'il advenait des collaborateurs devenant députés eux-mêmes.

**M. Shri P.D.T. Achary (Inde)**, évoquant le système indien, a indiqué que la Constitution de l'Union impose que le secrétariat du Parlement soit indépendant de l'Exécutif. Au *Lok Sabha*, on compte ainsi deux mille cinq cents collaborateurs permanents au service des parlementaires.

Le secrétaire général peut être nommé par promotion au sein du secrétariat (cas général) ou être recruté à l'extérieur, sur la base d'un contrat. Le secrétariat de la Chambre, qui comprend treize niveaux hiérarchiques, est structuré en services (administration, recherche, interprétation, etc.) à la disposition du Parlement et des élus.

Pour ce qui concerne les collaborateurs des députés, une modification législative récente a rendu possible le versement d'une indemnité à ces collaborateurs par le secrétariat, le député lui-même étant responsable du recrutement.

Les présidents des commissions permanentes peuvent recruter un collaborateur à l'extérieur du secrétariat, rémunéré par celui-ci. De même, le personnel du cabinet du Président est recruté par le Président et payé par le secrétariat.

Il a demandé si, en France, il y avait une différence dans la structure de rémunération entre les fonctionnaires parlementaires et les fonctionnaires d'Etat.

**M. Yogendra Narain (Inde)**, complétant les propos de M. Shri P.D.T. Achary, a rappelé que le principe d'indépendance du Parlement indien et de son administration date de la Constitution de 1921.

Les recrutements au sein du *Lok Sabha* et du *Rajya Sabha* relèvent d'une instance commune et indépendante de l'Exécutif. On distingue, au sein du Parlement, quatre catégories de personnels :

- le personnel permanent des secrétariats des deux Chambres, soit environ 1.300 personnes ;
- le personnel recruté (pour la durée de leur mandat) afin de constituer le cabinet du Président ou celui du chef de l'opposition ;
- les collaborateurs personnels des députés — les députés reçoivent une dotation raisonnable, soit dix mille roupies, pour recruter leurs collaborateurs (au nombre de trois ou quatre, en règle générale) ;
- le personnel supplémentaire, recruté à la journée en tant que de besoin pendant les sessions.

**M. Mamadou Santara (Mali)** a souhaité mieux comprendre les rapports du secrétaire général, chef de l'administration, avec les collaborateurs des députés, dans l'hypothèse notamment où ces collaborateurs enfreindraient, par leur comportement, le règlement de la Chambre et alors même qu'ils échappent à l'autorité hiérarchique dudit secrétaire général.

Il a également souhaité obtenir des précisions sur la prise en charge des rémunérations des collaborateurs du Président de l'Assemblée.

Plus généralement, quel bilan dresser de la pratique française après trente ans : le collaborateur se consacre-t-il essentiellement au soutien à l'exercice du mandat local ou aux missions qui échoient au député, législateur national ?

**M. Umaru Sani (Nigeria)** a indiqué qu'au Nigeria, le personnel de la Chambre se divise en deux catégories, dont aucune ne rend compte à l'Exécutif. Trois commissions distinctes sont en charge du recrutement du personnel dans les trois branches de l'Etat : la Commission du service civil fédéral, la Commission du personnel judiciaire et la Commission du personnel législatif.

A l'Assemblée, les fonctionnaires ont des contrats à durée indéterminée et pourront toucher une retraite. Pour ce qui concerne les assistants politiques, ils sont recrutés sur recommandation individuelle des parlementaires — le problème étant que les personnes les plus qualifiées hésitent à lier leur carrière à celle de parlementaires dont le mandat est, par nature, précaire. La question du détachement de fonctionnaires auprès des élus se trouve donc actuellement posée.

**Mme Hélène Ponceau (France)**, évoquant les relations entre l'actuelle présidence du Sénat, ses secrétaires généraux et les services placés sous leurs ordres, a indiqué que le cabinet du Président s'était considérablement étoffé au cours des années récentes, au point de s'attribuer la maîtrise directe d'un certain nombre d'opérations de communication ou de promotion culturelle. Un processus parallèle s'est ainsi instauré, avec des circuits de prise de décision et de mise en œuvre autonomes. Les secrétaires généraux ne sont souvent informés qu'après coup, les questeurs se trouvant eux-mêmes dépossédés, dans les faits, d'une partie de leurs pouvoirs de décision en matière budgétaire.

**M. Anders Forsberg (Suède)** a indiqué que le système en œuvre en Suède, comme dans le reste de l'Europe du Nord, était très simplifié. Le secrétaire général de la Chambre est élu tous les quatre ans par l'Assemblée. Quant aux parlementaires, ils sont libres de recruter leurs secrétaires et collaborateurs comme ils l'entendent. Dans un contexte marqué par la montée des préoccupations en matière de sécurité, quelles solutions l'Assemblée nationale a-t-elle adoptée pour opérer un contrôle de cette population mouvante des collaborateurs ?

**M. Ibrahim Mohamed Ibrahim (Soudan)**, évoquant la situation au Soudan, a indiqué que le personnel permanent est recruté par appel à candidatures. Par exception, le secrétaire général est nommé sur recommandation du Président et confirmé par le Parlement. Les cadres dirigeants sont nommés par le Président, les autres le sont par le secrétaire général — également responsable de la gestion du corps.

Les députés soudanais n'ont pas d'assistants en propre, mais le Président et les Vice-présidents peuvent choisir leurs collaborateurs directs.

**M. Ulrich Schöler (Allemagne)**, revenant sur le système simplifié existant en Norvège, a estimé qu'il pouvait effectivement paraître attrayant. En Allemagne, les projets de loi émanant à plus de 80 % de l'Exécutif, la présence d'un personnel nombreux au

sein des groupes politiques apparaît néanmoins comme une nécessité, afin de contrebalancer les moyens administratifs et techniques sans commune mesure dont dispose le Gouvernement.

Se référant à son expérience d'ancien directeur de cabinet d'un Président du Bundestag, il a souligné l'importance d'une collaboration confiante et régulière entre les sphères politiques et administratives.

**M. Abdeljalil Zerhouni (Maroc)** a indiqué qu'au Maroc, la question de la mise en place d'un secrétariat général commun à la Chambre des représentants et à la Chambre des conseillers était actuellement soulevée. Il a souhaité savoir ce qui, d'après les différentes expériences nationales, pourrait plaider (ou non) en faveur de cette solution.

Evoquant la question de la rémunération des personnels, il a indiqué que ce n'était qu'au terme de négociations laborieuses entre le Président de la Chambre et le Premier ministre qu'une majoration, justifiée par les contraintes de leur travail et s'établissant en moyenne à 28 %, avait été accordée aux fonctionnaires parlementaires par rapport à la fonction publique d'Etat. Mais ce différentiel tend à se réduire, soit que l'Etat mette en place des systèmes de primes et de bonifications, soit qu'il accède à certaines revendications catégorielles. Il a donc souhaité savoir comment la question était abordée dans les différents pays.

**M. Xavier Roques**, répondant aux différents intervenants, s'est dit tout d'abord frappé par les similitudes observables entre pays de cultures pourtant très différentes (Corée, Allemagne, Russie, Inde...).

Ainsi que l'a justement observé Mme Judy Middlebrook, les générations les plus jeunes se représentent difficilement de passer toute leur carrière dans la même administration et sont tentées d'aller chercher d'autres expériences professionnelles ailleurs. C'est la raison pour laquelle les règles de la fonction publique parlementaire en France permettent aux fonctionnaires d'aller travailler, pour quelques années, dans des parlements étrangers, des organisations internationales, des autorités administratives indépendantes, au Conseil constitutionnel, au Conseil d'Etat, à la Cour des comptes... à l'exclusion des administrations d'Etat.

En réponse à la question de M. Marc Bosc relative aux cabinets ministériels, l'Assemblée nationale — à la différence du Sénat — refuse de mettre ses fonctionnaires à disposition des cabinets. Les fonctionnaires conservent naturellement la faculté de quitter temporairement l'administration parlementaire dans le cadre d'un détachement ou d'une disponibilité.

En réponse à M. Shri P.D.T. Achary, il a indiqué que les fonctionnaires parlementaires français étaient très sensiblement mieux payés que les fonctionnaires d'Etat — ce qui rend leur départ dans un cabinet ministériel d'autant moins attractif.

Il n'apparaît pas souhaitable que le cabinet du Président soit constitué, en tout ou partie, de fonctionnaires parlementaires — rien de l'interdirait pourtant, sur un plan juridique, à l'Assemblée nationale et la pratique est attestée au Sénat. Le « mélange des genres » ne peut que créer des difficultés et des ambiguïtés.

S'adressant à Mme Keorapetse Boepetswe, il a admis que les collaborateurs de députés, recrutés *intuitu personae*, ont leur carrière liée aux aléas de celle de leur employeur et n'ont aucune garantie de l'emploi. Il a estimé difficile de procéder autrement.

L'examen de la sociologie des collaborateurs de députés se révèle riche d'enseignements. Pour la majorité des collaborateurs, le travail pour un député est une expérience de courte durée (moins de 3 ans) ; pour 5 à 10 % d'entre eux, une expérience comprise entre 3 et 7 ans ; pour 20 %, une expérience de 7 ans ou plus. Ce sont ces derniers — souvent des universitaires auxquels le député a confié des missions de responsabilité — qui soulèvent le plus de difficultés, car ils aspirent à une (impossible) intégration dans la fonction publique parlementaire après quelques années au service d'un élu (*a fortiori*, si celui-ci est battu ou abandonne le monde politique).

Répondant enfin à la question de M. Anders Forsberg, il a indiqué que le Parlement français a longtemps été un lieu d'accès facile, ouvert sur la société. A la suite de divers événements, les mesures de sécurité ont été sensiblement renforcées et il a été décidé que les députés, les fonctionnaires et les collaborateurs devraient désormais être munis d'un badge électronique les identifiant et ouvrant, sans contact, diverses entrées sécurisées.

La sécurité à l'intérieur du Parlement est assurée par ses propres agents, recrutés à cet effet, la sécurité à l'extérieur des bâtiments étant confiée aux agents de la force publique.

LA SEANCE A ETE LEVEE A 12H15.



# SIXIEME SEANCE

## Mercredi 19 octobre 2005 (15h00)

Présidence de M. Ian Harris, Président

---

LA SEANCE A ETE OUVERTE A 15H10.

### **1. Communication de M. Pitoon Pumhiran, Secrétaire général de la Chambre des Représentants de Thaïlande : « L'électeur-législateur : la participation publique dans le cadre de la Constitution du royaume de Thaïlande »**

**M. Pitoon Pumhiran (Thaïlande)** a présenté la communication suivante, intitulée « *L'électeur-législateur : la participation publique dans le cadre de la Constitution du royaume de Thaïlande* » :

Depuis la promulgation de la présente Constitution du royaume de Thaïlande (B.E. 2540, 1997), un nombre important de nouvelles dispositions ont été introduites afin de tendre aux buts principaux de la réforme politique. La démocratie participative constitue l'un des objectifs majeurs de la société thaïe. La principale modification est constituée par la promotion du droit reconnu aux citoyens de présenter directement des propositions de loi, par opposition à l'ancienne procédure où seuls les membres de la Chambre des représentants et le Conseil des ministres peuvent déposer des projets (ou propositions) de loi.

Dans le souci d'un système pleinement démocratique, les dispositions de la Constitution du royaume de Thaïlande et les lois organiques y afférent ont été modifiées afin que ce droit soit reconnu au peuple thaï. La loi, reconnue sans l'ombre d'un doute comme un moyen de résoudre les problèmes qui traversent la société, a été imposée pour répondre aux attentes de la population.

### **LES PRINCIPALES DISPOSITIONS**

Deux textes-cadre, la Constitution du royaume de Thaïlande et la Loi sur l'initiative législative populaire (*Petitioning for Legislative Proposal Act*) (B.E. 2542, 1999), définissent le droit du peuple thaï de présenter des propositions de loi que le Parlement devra examiner.

## LA CONSTITUTION

L'article 170 de la Constitution dispose que « cinquante mille électeurs au moins ont le droit d'adresser une pétition au Président de l'Assemblée nationale pour que soit examinée une proposition de loi au sens des chapitres 3 et 5 de la présente Constitution.

« Une proposition de loi doit accompagner la pétition mentionnée à l'alinéa précédent.

« Les règles et procédures applicables à ladite pétition et à son examen doivent être conformes aux dispositions de la loi. »

Cette disposition, inscrite dans la norme suprême du pays, contribue à la promotion de la démocratie participative.

Elle indique que les électeurs, s'ils sont cinquante mille au moins, peuvent présenter une proposition de loi en adressant une pétition, à laquelle ladite proposition de loi est annexée, au Président de l'Assemblée nationale.

La proposition de loi doit porter sur les « droits et libertés du peuple thaï » et les « principes directeurs des grandes politiques de l'Etat », au sens des chapitres 3 et 5 de la Constitution, sauf à être automatiquement rejetée.

## LA LOI SUR L'INITIATIVE LEGISLATIVE POPULAIRE (*PETITIONING FOR LEGISLATIVE PROPOSAL ACT*) B.E. 2542 (1999)

Deux possibilités sont offertes aux électeurs pour présenter une pétition d'objet législatif.

*Présentation directe par les électeurs.* — Dans ce cas, les électeurs eux-mêmes déposent une proposition de loi conformément à l'article 170 de la Constitution, ainsi qu'il a été dit précédemment. Le secrétariat de la Chambre des représentants a pour tâche d'examiner le contenu de la pétition, qui doit comprendre les documents suivants :

- une pétition présentant la proposition de loi ;
- la proposition de loi ;
- les nom, adresse, signature et photocopies de la carte d'identité officielle et de l'attestation de domicile des électeurs.

La liste des noms doit être affichée à l'Hôtel de ville et dans d'autres bâtiments officiels, de sorte que des électeurs dont le nom figurerait sur la liste sans leur consentement puissent le faire savoir. Lorsque la procédure susmentionnée est achevée, la proposition de loi est prête à être examinée par le Parlement.

*Présentation par l'intermédiaire de la Commission électorale.* — L'autre possibilité consiste, pour au moins cent électeurs, à adresser une pétition, incluant une proposition de loi, au Président de la Commission électorale. Dans ce cas, cinquante mille électeurs au moins doivent se déclarer cosignataires de la pétition dans le cadre des procédures de la Commission électorale.



Si ces procédures sont accomplies, le Président de la Commission électorale adresse la proposition de loi et les documents y afférent au Président du Parlement. Elle est alors prête à être examinée par le Parlement.

### **ELECTEURS ELIGIBLES**

Les électeurs pouvant adresser une pétition d'objet législatif doivent disposer de leur pleine capacité électorale au jour de sa présentation et ne doivent pas en être privés conformément aux dispositions de la loi organique sur l'élection des membres de la Chambre des représentants et du Sénat (B.E. 2542, 1999).

### **PROCEDURE D'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI**

La proposition de loi présentée par des électeurs doit être examinée, en premier lieu, par la Chambre des représentants. Le rapport sur la procédure de pétitionnement doit également être mis à la disposition des membres de la Chambre des représentants. Le secrétaire général de la Chambre des représentants présente la proposition lors de sa première lecture devant la Chambre. A cette occasion, la proposition peut être défendue par des représentants des pétitionnaires dûment autorisés par le Président de la Chambre. Si la proposition est approuvée par une résolution de la Chambre, l'adoptant dans son principe en première lecture, la Chambre demande à la Commission *ad hoc* d'examiner la proposition en deuxième lecture. Ladite Commission *ad hoc* doit comprendre des représentants des pétitionnaires, dans une proposition laissée à l'appréciation du Président de la Chambre des représentants.

### **PROPOSITIONS DANS LE CADRE DU PROCESSUS DE PETITION**

Dans le cadre du processus de pétition, seize propositions de loi ont, au total, été présentées — dont dix par les électeurs directement et six par l'intermédiaire de la Commission électorale.

## **ANNEXE A**

### **Constitution du Royaume de Thaïlande B.E. 2540 (1997)**

**Art. 170.** — Cinquante mille personnes au moins, détentrices du droit de vote, peuvent adresser une pétition au Président de l'Assemblée nationale, afin de faire examiner une proposition de loi au sens des chapitres III et V de la présente Constitution.

Une proposition de loi doit être annexée à la pétition mentionnée à l'alinéa précédent.

Les règles et la procédure applicables à la pétition et à son examen doivent être conformes aux dispositions de la loi.

**Art. 68.** — L'exercice du droit de vote lors d'une élection constitue un devoir pour chaque citoyen.

L'électeur qui ne participe pas à l'élection à travers son vote perd les droits prévus par la loi, sauf s'il fait état de raisons valables pour justifier sa défaillance.

Les modalités de notification des raisons de la défaillance et les moyens destinés à faciliter la participation à l'élection doivent être conformes aux dispositions de la loi.

### **Loi organique sur l'élection des membres de la Chambre des représentants et des sénateurs**

**Art. 23.** — Si un électeur ne fait pas usage de son droit de vote lors d'une élection et ne fait pas état d'une raison valable pour justifier sa défaillance conformément aux articles 21 et 22 ou présente une explication qui ne peut être acceptée, il sera considéré comme n'ayant pas fait usage de son droit de vote et n'ayant pas fourni de raison valable à sa défaillance au sens de l'article 68, al. 2 de la Constitution et perdra conséquemment les droits suivants :

1. le droit de présenter une pétition et d'élire les membres de la Chambre des représentants, les sénateurs, les administrateurs territoriaux et les membres des assemblées locales ;

2. le droit de présenter une pétition et d'élire le Khamman ou le Phu-Yai Ban conformément à la loi sur l'administration locale ;

3. le droit d'être candidat lors de l'élection des membres de la Chambre des représentants, des sénateurs, des administrateurs territoriaux ou des membres des assemblées locales ;

4. le droit d'être candidat lors de l'élection du Khamman ou du Phu-Yai Ban conformément à la loi sur l'administration locale ;

5. le droit de demander à l'Assemblée nationale d'examiner une proposition de loi, sur le fondement de la loi sur l'examen des textes de loi ;

6. le droit de demander à une assemblée locale d'édicter des arrêtés locaux, sur le fondement de la loi sur l'examen des propositions d'arrêtés locaux ;

7. le droit de demander au Sénat d'adopter une résolution sur la révocation d'une personne, sur le fondement de la loi organique relative à la lutte contre la corruption ;

8. le droit de demander la révocation d'un membre d'une assemblée locale ou d'un administrateur local, sur le fondement de la loi sur la révocation d'un membre d'une assemblée locale ou d'un administrateur local.

La perte de droits sur le fondement de l'alinéa 1<sup>er</sup> du présent article commence au jour de l'élection où l'électeur n'a pas exercé son droit de vote jusqu'au jour où celui-ci l'exerce de nouveau.

## **ANNEXE B**

### **Chapitre III. Droits et libertés du peuple thaï**

**Art. 26.** — Les autorités de l'Etat doivent, dans l'exercice de leurs pouvoirs, respecter la dignité humaine, les droits et libertés conformément aux dispositions de la présente Constitution.

**Art. 27.** — Les droits et libertés expressément reconnus par la présente Constitution, qui en découlent ou qui résultent des décisions de la Cour constitutionnel doivent être protégés et obligent directement l'Assemblée nationale, le Conseil des ministres, les juridictions et les autres organes de l'Etat lorsqu'ils arrêtent, appliquent et interprètent les lois.

**Art. 28.** — Chacun peut invoquer la dignité humaine ou l'exercice de ses droits et libertés comme il l'entend, dès lors que cette invocation ne viole pas les droits et libertés d'autres personnes et n'est pas contraire à la présente Constitution et aux bonnes mœurs. La personne dont les droits et libertés reconnus par cette Constitution sont violés peut en invoquer les dispositions, afin d'intenter une action en justice ou se défendre devant un tribunal.

**Art. 29.** — Nul ne peut imposer de restrictions à l'exercice des droits et libertés reconnus par la Constitution, si ce n'est sur le fondement des dispositions d'une loi spécialement promulguée pour les fins visées par la présente Constitution, seulement dans la mesure nécessaire et sans qu'il soit porté atteinte à l'essence même de ces droits et libertés.

La loi visée à l'alinéa précédent est de portée générale et ne peut être destinée à ne s'appliquer qu'à une situation ou une personne particulière. La disposition de la Constitution autorisant sa promulgation doit y figurer.

Les dispositions des alinéas 1 et 2 s'appliquent *mutatis mutandis* aux règlements publiés sur le fondement des dispositions de la loi.

**Art. 30.** — Tous les citoyens sont égaux devant la loi et sont également protégés par celle-ci.

Les hommes et les femmes disposent de droits égaux.

Toute discrimination à l'égard d'un individu à raison de son origine, de sa race, de sa langue, de son sexe, de son âge, de son état physique ou sanitaire, de son statut personnel, de sa condition économique ou sociale, de ses croyances religieuses, de son éducation ou de ses préférences politiques, est interdite.

Les mesures prises par l'Etat et visant à encourager ou éliminer les obstacles à l'exercice des droits et libertés individuels ne doivent pas opérer une discrimination au sens de l'alinéa précédent.

**Art. 31.** — Chaque individu doit jouir de ses droits et de sa liberté dans sa vie et sa personne.

Les tortures, violences et châtiments cruels ou inhumains sont interdits ; la condamnation à la peine de mort, telle que prévue par la loi, ne constitue pas un châtiment cruel ou inhumain au sens du présent article.

Aucune arrestation, détention ou recherche d'un individu ni aucun acte portant atteinte aux droits et libertés au sens de l'alinéa 1<sup>er</sup> du présent article ne peut être opéré si la loi ne l'a pas autorisé.

**Art. 32.** — Nul ne peut être puni s'il n'a commis un acte qualifié crime ou délit et sanctionné comme tel par la loi en vigueur à la date des faits et la peine infligée ne peut excéder celle prévue par la loi en vigueur à cette date.

**Art. 33.** — L'individu suspecté ou mis en examen au titre d'une affaire pénale est présumé innocent. Avant le prononcé du jugement définitif déclarant une personne coupable de délit ou de crime, celle-ci ne doit pas être considérée comme coupable.

**Art. 34.** — Les droits, la dignité et la réputation d'une famille ainsi que le droit au respect de la vie privée doivent être protégés. La révélation ou la mise en circulation publiques de documents ou de photographies, de quelque manière que ce soit, qui violent ou portent atteinte aux droits, à la dignité ou à la réputation d'une famille ou à son droit au respect de la vie privée, sont interdites, sauf si elles revêtent un intérêt public.

**Art. 35.** — Chacun est libre de son habitation. Le droit à vivre dans la tranquillité et celui d'être propriétaire de son domicile sont protégés. L'entrée au domicile sans l'autorisation du propriétaire ou la recherche de celui-ci n'est possible que si la loi l'autorise.

**Art. 36.** — Chacun est libre de voyager et de choisir son lieu de résidence au sein du Royaume.

Les restrictions aux droits visés à l'alinéa précédent ne peuvent être fixées que par une loi spéciale, ayant pour objet la sécurité de l'Etat, l'ordre public, la santé publique, la planification urbaine et régionale ou la santé de la jeunesse. Aucun thaï ne peut être expulsé ou se voir interdire l'entrée du Royaume.

**Art. 37.** — Chacun jouit de la liberté de communication par des moyens légaux. La censure, la mise en détention ou la divulgation de communications entre personnes (y compris tout acte de divulgation de propos tenus lors de contacts entre personnes) sont interdites, sauf dans le cadre d'une loi spéciale relative à la sécurité de l'Etat, au maintien de l'ordre ou de la morale publics.

**Art. 38.** — Chacun dispose d'une liberté absolue de professer une religion, une secte ou un credo et de suivre des préceptes religieux ou de pratiquer un culte conformes à ses croyances, sous réserve de ne pas violer la morale civique, l'ordre ou la morale publics.

Qui fait usage de la liberté reconnue à l'alinéa 1<sup>er</sup> est protégé de toute intervention de l'Etat, qui porterait atteinte à ses droits ou remettrait en cause des avantages acquis en raison de la profession d'une religion, d'une secte ou d'un credo, du suivi de préceptes religieux ou de la pratique d'un culte conformes à ses croyances et différent de celui des autres.

**Art. 39.** — Chacun est libre d'exprimer son opinion, faire des discours, écrire, imprimer, diffuser et s'exprimer par d'autres moyens.

Les limites à la liberté reconnue à l'alinéa 1<sup>er</sup> ne peuvent être posées que par une loi spéciale relative à la sécurité de l'Etat, à la protection des droits, des libertés, de la dignité, de la réputation, des droits fami-

liaux ou privés des tiers, au maintien de l'ordre ou de la morale publics ou à la prévention de la dégradation de l'esprit ou de la santé publics.

La fermeture d'une maison d'édition, d'une station de radio ou de télévision en violation de la liberté reconnue au présent article est interdite. La censure administrative des informations, des articles avant leur publication dans la presse, des écrits ou de la diffusion radiophonique ou télévisée est interdite, sauf lorsque le pays est en état de guerre ou de conflit armé et dans le cadre de la loi spéciale promulguée sur le fondement des dispositions de l'alinéa 2.

Le propriétaire d'un journal ou de toute autre entreprise de communication doit être un citoyen thaï, ainsi qu'il est prévu par la loi.

L'octroi par l'Etat de subventions ou de moyens à des organes de presse privés ou d'autres entreprises de communication est interdit.

**Art. 40.** — Les fréquences de radiodiffusion, de télédiffusion et de communication par radio constituent des ressources de communication nationales d'intérêt général.

Un établissement de régulation indépendant répartit les fréquences visées à l'alinéa 1 et contrôle la radiodiffusion, la télédiffusion et les activités de télécommunications, ainsi qu'il est prévu par la loi.

La loi visée à l'alinéa 2 prend en compte l'intérêt public supérieur, aux plans national et local, en matière d'éducation, de culture, de sécurité de l'Etat et les autres intérêts publics, y compris une concurrence libre et loyale.

**Art. 41.** — Les rédacteurs ou les personnels du secteur privé responsables d'un journal ou d'activités de radiodiffusion ou de télédiffusion usent de leur liberté de présenter des informations et d'exprimer leurs opinions sous les réserves édictées par la Constitution, hors mandat d'un quelconque établissement public, d'une entreprise publique ou du propriétaire de l'activité et sous réserve de ne pas violer leur éthique professionnelle.

Les responsables gouvernementaux, les responsables ou les collaborateurs d'un établissement public ou d'une entreprise publique s'engageant dans des activités de radiodiffusion ou de télédiffusion disposent des mêmes libertés que celles dont bénéficient les rédacteurs ou les personnels visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

**Article 42.** — Chacun doit pouvoir jouir de la liberté scolaire. L'éducation, la formation, l'apprentissage, l'enseignement, la recherche et la diffusion de ses résultats conformément aux principes universitaires sont protégés, sous réserve de ne pas violer les devoirs civiques ou la morale.

**Article 43.** — Chacun a un droit égal à une éducation de base pendant douze ans au moins, qui sera intégralement assurée par l'Etat, de qualité et gratuite. Dans l'éducation assurée par l'Etat, il sera prêté attention à la participation des organes de gouvernement locaux et du secteur privé, ainsi qu'il est prévu par la loi. L'éducation assurée par les organisations professionnelles et le secteur privé sous le contrôle de l'Etat est protégée, ainsi qu'il est prévu par la loi.

**Article 44.** — Chacun a le droit de se réunir pacifiquement et sans armes.

Il ne peut être porté atteinte à la liberté visée à l'alinéa précédent qu'en vertu d'une loi spéciale relative aux rassemblements publics, au maintien de la sécurité publique dans les endroits publics ou au maintien de l'ordre public lorsque le pays est en guerre ou que l'état d'urgence ou la loi martiale ont été décrétés.

**Article 45.** — Chacun a la liberté de s'unir et de créer une association, un syndicat, une ligue, une coopérative, une union agricole, une organisation privée ou tout autre groupe.

Il ne peut être porté atteinte à la liberté visée à l'alinéa précédent qu'en vertu d'une loi spéciale relative à la protection de l'intérêt commun du public, au maintien de l'ordre ou de la morale publics ou visant à prévenir la formation de monopoles économiques.

**Article 46.** — Ceux qui se rassemblent dans le cadre d'une communauté traditionnelle ont le droit de conserver ou faire revivre les coutumes, connaissances, arts ou cultures de leur communauté et de la nation et de participer à la gestion, à l'entretien, à la préservation et à l'exploitation des ressources et de l'environnement de manière équilibrée et durable, ainsi qu'il est prévu par la loi.

**Article 47.** — Chacun a le droit de se regrouper et de créer un parti politique visant à donner corps à la volonté politique populaire et à exercer des activités orientées vers son accomplissement, dans le cadre du régime démocratique avec le Roi à la tête de l'Etat prévu par la présente Constitution. L'organisation

interne, la gestion et les principes directeurs d'un parti politique doivent être conformes aux principes fondamentaux du régime démocratique avec le Roi à la tête de l'Etat. Les membres de la Chambre des représentants qui sont membres d'un parti politique ou membres du Comité exécutif d'un parti politique doivent, si leur nombre excède le seuil fixé par la loi organique sur les partis politiques et s'ils estiment qu'une résolution ou que les principes adoptés par leur propre parti sont contraires au statut de membre de la Chambre des représentants ou à l'exercice de ses responsabilités dans le cadre de la présente Constitution ou encore contraires ou incompatibles avec les principes fondamentaux du régime démocratique avec le Roi à la tête de l'Etat, ont le droit d'en saisir la Cour constitutionnelle pour qu'elle statue sur l'espèce. Si la Cour constitutionnelle décide que la résolution ou les principes adoptés sont contraires ou incompatibles avec les principes fondamentaux du régime démocratique avec le Roi à la tête de l'Etat, ladite résolution ou lesdits principes deviennent caducs.

**Article 48.** — Le droit individuel de propriété est protégé. L'étendue et les limites de ce droit sont fixées conformément aux dispositions légales. La succession est protégée. Le droit d'hériter d'une personne doit être conforme aux dispositions légales.

**Article 49.** — L'expropriation d'une propriété immeuble ne peut être opérée que par une loi spéciale relative aux services publics, à la défense nationale, à l'exploitation des ressources nationales, à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire, à la promotion et à la préservation de la qualité de l'environnement, au développement agricole ou industriel, à la réforme agraire ou à d'autres questions d'intérêt public et sous réserve qu'une juste indemnisation soit versée, en temps utile, à son propriétaire ainsi qu'à tout détenteur de droits sur ladite propriété qui serait pénalisé par une telle expropriation, ainsi qu'il est prévu par la loi.

Le montant de l'indemnisation visée à l'alinéa 1<sup>er</sup> doit être loyalement évalué en prenant en juste considération le prix normal d'achat, le mode d'acquisition, la nature et la situation de la propriété immeuble et la perte encourue par la personne privée de sa propriété ou de son droit par expropriation.

La loi portant expropriation d'une propriété immeuble doit indiquer l'objectif auquel vise l'expropriation et doit clairement fixer le délai dans lequel il doit être atteint. Si la propriété immeuble n'est pas utilisée pour atteindre ledit objectif au cours dudit délai, elle doit être restituée à son propriétaire d'origine ou à ses héritiers.

La restitution d'une propriété immeuble à son propriétaire d'origine ou à ses héritiers visée à l'alinéa 3 et l'indemnisation accordée doivent être conformes aux dispositions de la loi

**Art. 50.** — Chacun a la liberté de s'engager dans l'entreprise ou l'activité de son choix et de faire face à une compétition libre et loyale.

Les limites à la liberté visée à l'alinéa 1<sup>er</sup> ne peuvent être posées que par une loi spéciale relative au maintien de la sécurité et de la sûreté de l'Etat ou de l'économie du pays, à la protection des utilisateurs en matière de services publics, au maintien de l'ordre et de la morale publics, au respect des obligations, à la protection du consommateur, à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire, à la préservation des ressources naturelles ou de l'environnement, au bien-être public, à la lutte contre les monopoles ou à l'élimination de la concurrence déloyale.

**Art. 51.** — Le travail forcé ne peut être imposé que par une loi spéciale visant à prévenir une calamité publique imminente ou par une loi l'exigeant lorsque le pays est en état de guerre ou de conflit armé ou que l'état d'urgence ou la loi martiale sont proclamés.

**Art. 52.** — Chacun dispose d'un droit égal à être soigné par le service public de santé et les indigents reçoivent un traitement médicamenteux gratuit dans les centres de santé publics, ainsi qu'il est prévu par la loi. Le service de santé public doit être complètement et efficacement dispensé et, à cette fin, la participation des administrations publiques locales et du secteur privé doit être soutenue autant qu'il est possible. Il appartient à l'Etat de prévenir et éliminer les pandémies, ainsi qu'il est prévu par la loi.

**Art. 53.** — Les enfants, les jeunes et les membres de la famille ont le droit d'être protégés par l'Etat contre la violence et les traitements injustes. Les enfants et les jeunes sans protection reçoivent de l'Etat des soins et une éducation, ainsi qu'il est prévu par la loi.

**Art. 54.** — Celui qui a plus de soixante ans et dont le revenu est insuffisant reçoit des aides de l'Etat, ainsi qu'il est prévu par la loi.

**Art. 55.** — Les personnes invalides ou handicapées reçoivent diverses aides de l'Etat, ainsi qu'il est prévu par la loi.

**Art. 56.** — Le droit de chacun d'aider l'Etat et les autorités locales à préserver et exploiter les ressources naturelles et la diversité biologique et à protéger, promouvoir et préserver la qualité de l'environnement pour y survivre quel que soit son état de santé ou son mode de vie, doit être protégé, ainsi qu'il est prévu par la loi.

Les projets ou activités susceptibles de porter significativement atteinte à la qualité de l'environnement sont interdits, à moins que leur impact sur la qualité de l'environnement n'ait été étudié et évalué et que l'avis d'un organisme d'évaluation indépendant, comprenant des représentants d'associations environnementales privées et d'institutions universitaires de recherche actives dans le domaine environnemental, n'ait été obtenu préalablement à la mise en œuvre dudit projet ou de ladite activité, ainsi qu'il est prévu par la loi.

Le droit de chacun de poursuivre en justice un établissement public, une entreprise publique, une administration publique locale ou toute autre autorité publique afin que soient remplies les missions prévues par la loi dans les alinéa 1<sup>er</sup> et 2, est protégé.

**Art. 57.** — Le droit du consommateur est protégé, ainsi qu'il est prévu par la loi.

La loi visée à l'alinéa 1<sup>er</sup> prévoit la création d'un organe indépendant, comprenant des représentants des consommateurs, habilité à présenter des avis sur la promulgation ou la publication des lois, décrets et directives et sur diverses mesures destinées à protéger le consommateur.

**Art. 58.** — Chacun a le droit d'avoir accès à l'information détenue par les établissements publics, les entreprises publiques ou les administrations publiques locales, à moins que leur divulgation ne porte atteinte à la sécurité de l'Etat, la sûreté publique ou les intérêts de tiers, protégés ainsi qu'il est prévu par la loi.

**Art. 59.** — Chacun a le droit de demander des informations, des explications et des justifications à un établissement public, une entreprise publique ou une administration publique locale avant que ne soit autorisée la mise en œuvre d'un projet ou d'une activité susceptible de porter atteinte à la qualité de l'environnement, la santé et les conditions sanitaires, la qualité de vie ou tout autre intérêt matériel de la communauté ou de lui-même et le droit de défendre son point de vue à leur sujet, dans le cadre de la procédure d'enquête publique prévue par la loi.

**Art. 60.** — Chacun a le droit de participer à la prise de décision publique, pour ce qui concerne des activités administratives portant ou susceptibles de porter atteinte à ses droits et libertés, ainsi qu'il est prévu par la loi.

**Art. 61.** — Chacun a le droit de présenter une pétition et d'être informé de la suite qui lui est donnée dans un délai raisonnable, ainsi qu'il est prévu par la loi.

**Art. 62.** — Le droit de chacun de poursuivre devant les tribunaux un établissement public, une entreprise publique, une administration publique locale ou toute autre autorité publique ayant la personnalité morale et juridiquement responsable des actes ou de l'inaction de ses responsables ou de ses personnels, est protégé ainsi qu'il est prévu par loi.

**Art. 63.** — Nul ne doit utiliser les droits et libertés reconnus par la Constitution pour tenter de renverser le régime démocratique avec le Roi à la tête de l'Etat ou pour chercher à gouverner le pays par des moyens qui ne soient pas conformes aux procédures prévues par la présente Constitution.

Celui qui est informé qu'un parti politique ou un individu tente d'accomplir les actes visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> peut demander au Procureur général d'enquêter sur les faits et de saisir la Cour constitutionnelle pour qu'elle ordonne que soit mis fin à ces agissements, sans préjudice d'éventuelles poursuites pénales contre leurs auteurs.

Si la Cour constitutionnelle décide d'ordonner au parti politique de mettre fin aux agissements visés à l'alinéa 2, elle peut également ordonner sa dissolution.

**Art. 64.** — Les membres des forces armées, de la police, les responsables ou les personnels des établissements publics, des entreprises publiques ou des administrations publiques locales disposent des mêmes droits et libertés que ceux reconnus aux autres citoyens, à moins qu'ils ne soient limités par une loi, une ordonnance ou un décret publiés sur le fondement d'une loi spéciale relative aux activités politiques, à l'efficacité, à la discipline ou à l'éthique.

**Art. 65.** — Chacun a le droit de résister pacifiquement à des agissements visant à gagner le pouvoir dans le pays par des moyens qui ne soient pas conformes aux procédures prévues par la présente Constitution.

## ANNEXE C

### Chapitre V. Principes directeurs des politiques fondamentales de l'Etat

**Art. 71.** — L'Etat protège et maintient l'institution royale et l'indépendance et l'intégrité de ses territoires.

**Art. 72.** — L'Etat prend les dispositions nécessaires à l'entretien des forces armées, afin de protéger et maintenir son indépendance, la sécurité de l'Etat, l'institution royale, les intérêts nationaux et le régime démocratique avec le Roi à la tête de l'Etat et au développement national.

**Art. 73.** — L'Etat reconnaît et protège le bouddhisme et les autres religions, œuvre à la compréhension mutuelle et à l'harmonie entre les fidèles de toutes les religions et encourage le suivi des principes religieux, afin de fortifier la vertu et améliorer la qualité de la vie.

**Art. 74.** — L'Etat encourage des relations amicales avec les autres Etats et respecte le principe de non-discrimination.

**Art. 75.** — L'Etat veille au respect de la loi, protège les droits et libertés individuels, assure une administration efficace de la justice, rend une justice rapide et équitable et organise un système d'administration publique et de gestion des affaires publiques efficace, propre à répondre aux attentes de la population. L'Etat octroie des moyens suffisants aux autorités administratives indépendantes que sont la Commission électorale, l'Ombudsman, la Commission nationale des droits de l'Homme, la Cour constitutionnelle, les tribunaux, les tribunaux administratifs, la Commission nationale anticorruption et la Commission d'audit de l'Etat.

**Art. 76.** — L'Etat soutient et encourage la participation des citoyens dans la définition des politiques, la prise de décision sur des questions politiques, la préparation des plans de développement économique, social et politique et le contrôle de l'exercice du pouvoir administratif à tous les niveaux.

**Art. 77.** — L'Etat prépare un plan de développement politique et des normes de référence éthiques et morales pour les détenteurs de responsabilités politiques, les responsables et les personnels administratifs de l'Etat afin de prévenir la corruption et de garantir l'exercice efficace de leurs missions.

**Art. 78.** — L'Etat décentralise ses pouvoirs aux collectivités locales afin qu'elles règlent librement les affaires locales et développent l'économie locale, les services et les installations publics et les infrastructures d'information équitablement et complètement à travers le pays et crée des collectivités territoriales de grande taille au plan régional, dans le respect de la volonté populaire locale.

**Art. 79.** — L'Etat soutient et encourage la participation publique dans la préservation, le maintien et l'exploitation raisonnable des ressources naturelles et de la diversité biologique. Il soutient et encourage la promotion, le maintien et la protection de la qualité de l'environnement dans la perspective d'un développement durable, ainsi que le contrôle et l'élimination des pollutions qui portent atteinte à la santé publique, aux conditions sanitaires, au bien-être et à la qualité de vie.

**Art. 80.** — L'Etat protège et contribue au développement des enfants et de la jeunesse, promeut l'égalité entre les hommes et les femmes et crée, renforce et développe l'intégrité familiale et la cohésion des communautés. L'Etat aide les personnes âgées, les indigents, les invalides, les handicapés et les défavorisés afin d'améliorer leur qualité de vie et leur capacité à vivre de manière autonome.

**Art. 81.** — L'Etat soutient le secteur privé afin que l'éducation combine connaissances et moralité, promulgue des lois sur l'éducation nationale, améliore l'éducation en symbiose avec le changement économique et social, crée et renforce la connaissance, éveille la conscience politique et l'adhésion au régime démocratique avec le Roi à la tête de l'Etat, soutient l'effort scientifique dans divers domaines, accélère le développement des sciences et techniques au cœur du développement national, soutient le corps enseignant et promeut la connaissance locale et les arts et la culture nationale.

**Art. 82.** — L'Etat assure et soutient un service public de santé minimum et efficace.

**Art. 83.** — L'Etat met en place une distribution équitable des revenus.

**Art. 84.** — L'Etat organise un système approprié de propriété foncière et d'affermage, assure aux agriculteurs un approvisionnement en eau suffisant, protège leurs intérêts au stade de la production et de la vente de leurs produits afin d'accroître leurs profits et soutient les communautés agricoles, dans la perspective d'une planification agricole et de la protection de leurs intérêts mutuels.

**Art. 85.** — L'Etat soutient, encourage et protège les systèmes de coopératives.

**Art. 86.** — L'Etat aide les personnes en âge de travailler à trouver un emploi, protège le travail — et particulièrement celui des femmes et des enfants — et assure, au sein du monde du travail, une sécurité sociale et des salaires décents.

**Art. 87.** — L'Etat encourage un système économique libéral régi par les forces du marché, garantit et contrôle une concurrence loyale, protège les consommateurs, prévient la formation de monopoles directs ou indirects, abroge ou s'abstient de promulguer des lois et règles opérant un contrôle sur le jeu des affaires sans nécessité économique et ne s'engage dans aucune entreprise en concurrence avec le secteur privé, à moins qu'elle n'apparaisse nécessaire au maintien de la sécurité de l'Etat ou à la préservation de l'intérêt commun ou qu'elle n'assure un service public.

**Art. 88.** — Les dispositions du présent chapitre constituent les principes directeurs de la législation et de la détermination des politiques afférentes à l'administration des affaires de l'Etat. Lorsqu'il présente ses choix politiques à l'Assemblée nationale conformément au chapitre 211, le Conseil des ministres présente à la Chambre les activités visant à mettre en œuvre les principes directeurs des politiques fondamentales de l'Etat, ainsi qu'il est prévu au présent chapitre, et prépare et soumet un rapport annuel à l'Assemblée nationale sur les résultats de cette mise en œuvre, y compris les problèmes et obstacles rencontrés.

**Art. 89.** — Afin de mettre en œuvre les dispositions du présent chapitre, l'Etat met en place un Conseil économique et social national, chargé d'adresser des avis et recommandations au Conseil des ministres en matière économique et sociale. Le Plan national de développement économique et social et les autres plans prévus par la loi sont soumis pour avis au Conseil économique et social national, afin qu'ils ne puissent être adoptés et publiés. La composition, l'origine, les pouvoirs et devoirs et les méthodes du Conseil économique et social nationale sont conformes aux dispositions de la loi.

## ANNEXE D

### **Propositions de loi présentées par les électeurs eux-mêmes (première méthode)**

1. Proposition de loi visant à créer un Institut de protection de la santé, de la sécurité et l'environnement sur le lieu de travail
2. Proposition de loi visant à créer un Conseil national des agriculteurs (*National Farmers Council*).
3. Proposition de loi sur la forêt nationale communautaire (*National Community Forest Bill*)
4. Proposition de loi visant à créer un Fonds national pour les villages (*National Village Fund Bill*).
5. Proposition de loi sur l'assurance nationale en matière de santé publique (*National Public Health Insurance Bill*).
6. Proposition de loi sur les faillites
7. Proposition de loi sur les rémunérations des enseignants et des personnels d'éducation publics
8. Proposition de loi sur la santé publique (*National Health Bill*)
9. Proposition de loi sur le contrôle de l'enregistrement et des échanges de titres financiers dans les domaines du tabac et des boissons alcoolisées
10. Proposition de loi sur les professions de santé (*Community Public Health Profession Bill*)

### **Propositions de loi présentées par les électeurs par l'intermédiaire de la Commission électorale (seconde méthode)**



1. Proposition de loi visant à créer un Conseil national de l'agriculture
2. Proposition de loi sur les banques de village (*Village Bank Bill*)
3. Proposition de loi sur le Changwat Bungkan (*Establishment of Changwat Bungkan Bill*).
4. Proposition de loi sur l'enregistrement de la production et des ventes d'alcools traditionnels
5. Proposition de loi sur le Changwat Chumpae (*Establishment of Changwat Chumpae Bill*)
6. Proposition de loi sur le Changwat Phuviang (*Establishment of Changwat Phuviang Bill*).

**M. Ian Harris, Président**, a remercié M. Pitoon Pumhiran pour sa communication. Il a ensuite invité les membres présents à lui adresser leurs questions.

**M. Malcolm Jack (Royaume-Uni)** a demandé si les auteurs de propositions pouvaient bénéficier d'une assistance rédactionnelle.

**Mme Judy Middlebrook (Australie)** a demandé quelle était l'origine de cette initiative. La démocratie participative est-elle chevillée au cœur de la culture thaïe ?

**M. Ian Harris, Président**, a indiqué qu'il avait espéré que M. John Clerc fût là, du fait de l'expérience de la Suisse en matière de votation directe. Il a demandé si des représentants d'autres pays pouvaient faire état d'expériences comparables.

**M. Pitoon Pumhiran** a répondu qu'une assistance rédactionnelle était fournie par le Parlement et que l'idée de la réforme était venue des bancs de l'Assemblée.

**M. Umar Sani (Nigeria)** a demandé des précisions sur les pétitions et la loi. Il a noté qu'un citoyen avait la possibilité de présenter une proposition de loi, si celle-ci était soutenue par une pétition d'au moins cinquante mille noms. Il ne comprend pas ce point.

**M. Pitoon Pumhiran** a répondu que ceci signifiait qu'un électeur pouvait présenter une proposition de loi par voie de pétition, mais que celle-ci devait recevoir l'appui de cinquante mille électeurs signataires de la pétition.

**M. Brendan Keith (Royaume-Uni)** s'est interrogé sur la philosophie qui sous-tend le droit de présenter de telles propositions de loi. Il a noté que la Constitution pose une obligation de vote, de sorte que celui qui ne vote pas perd son droit de pétitionner pour une proposition de loi et, de surcroît, celui de demander la révocation d'un élu. Comment les élus réagissent-ils face aux possibilités ainsi données aux électeurs de les démettre et quel impact ont-elles sur la démocratie représentative ?

**M. Ibrahim Mohamed Ibrahim (Soudan)** a demandé s'il était possible à des lobbies nationaux de soutenir une proposition de loi dans le cadre de cette procédure et combien de lois en étaient issues.

**M. Pitoon Pumhiran** a indiqué que 16 propositions ont été présentées dans le cadre de cette procédure depuis 1999. Chaque proposition doit être signée, soit par le représentant de l'Etat dans chaque province ou par la Commission électorale.

Pour ce qui concerne l'impact de cette procédure sur la démocratie représentative, il a estimé que les électeurs ont besoin de disposer d'un tel droit pour pouvoir peser sur les événements.

**M. Ian Harris, Président** a rappelé que certains pays sont entrés dans l'ère de l'*e-démocratie*, avec de telles *e-pétitions*.

**M. Oscar Yabes (Philippines)** a indiqué que les Philippines n'étaient certes pas encore entrées dans l'ère de la démocratie électronique, mais qu'une disposition comparable de la Constitution philippine ouvrait une possibilité de démocratie directe pour la présentation des propositions de loi. Jusqu'à présent, aucune proposition n'a jamais été présentée dans ce cadre. Il est en revanche aisé de rédiger une telle proposition et de convaincre ensuite un membre du Sénat ou de la Chambre des représentants de bien vouloir la présenter. C'est d'ailleurs le mécanisme par lequel sont déposées les propositions de loi qui reflètent les attentes de groupes d'intérêt particuliers.

**M. Ian Harris, Président** a rappelé que certains hommes politiques n'apprécient pas ce type de procédé, bien qu'en définitive ce soient les élus dans leur ensemble qui prennent la décision finale sur ladite proposition. Il a indiqué que l'Association serait heureuse d'en apprendre davantage sur ce système à l'avenir.

**M. Pitoon Pumhiran** a rappelé, se référant à l'annexe D de son document ci-dessus, qu'il était possible que des parlementaires soient, pour des raisons politiques, derrière une proposition de loi.

**M. Malcom Jact (Royaume-Uni)** a rappelé que le système applicable aux propositions de loi au Royaume-Uni avait toujours permis de les susciter dans le prolongement d'une pétition.

**M. Pitoon Pumhiran** a indiqué que ces dispositions étaient nouvelles en Thaïlande, puisqu'elles y étaient inconnues avant 1999.

**M. Ian Harris, Président** s'est demandé si la préparation d'une telle proposition de loi pourrait bénéficier des privilèges parlementaires d'irresponsabilité et d'inviolabilité. Il a indiqué qu'il en serait certainement ainsi en Australie, mais a demandé s'il en irait de même en Thaïlande.

**M. Pitoon Pumhiran** a répondu qu'il en irait bien ainsi également en Thaïlande.

**M. Ian Harris, Président**, a remercié *M. Pitoon Pumhiran* et a souhaité que l'Association puisse demeurer informée des développements de cet intéressant nouveau système.

## 2. Présentation par M. Azzizullah Lodin (Afghanistan)

**M. Ian Harris, Président**, a indiqué qu'en complément de l'ordre du jour qui a été diffusé, M. Azzizullah Lodin (Afghanistan) présenterait brièvement les progrès accomplis sur la voie du rétablissement d'un Parlement dans son pays.

Il a rappelé que M. Azzizullah Lodin avait suivi une formation en droit et sciences politiques à l'université de Kaboul. Il a ensuite passé un doctorat d'économie en Allemagne. En 1976-1978, il a été chargé de cours en économie à l'université de Kaboul. Entre 1978 et 1980, il a été mis en prison pour ses activités anticommunistes. Il rejoint ensuite les moudjahiddines comme conseiller politique. Il a exercé les responsabilités de coprésident (département de sciences politiques) de l'Université islamique d'Afghanistan et fut membre du Conseil suprême entre 1983 et 1985. Il a également créé un collège pour filles au Pakistan en 1983. Il a participé au mouvement de résistance contre les Talibans entre 1995 et 2001. Il est à l'origine de la Conférence pour la paix à Chypre.

**M. Azzizullah Lodin (Afghanistan)** a remercié le Président de lui donner ainsi la chance de pouvoir s'exprimer. Il a souhaité présenter les progrès réalisés sur la voie de la démocratisation en Afghanistan, engagés dans le sillage de l'Accord de Bonn de 1991 (dont il avait été cosignataire). Les trente dernières années ont été extrêmement difficiles pour l'Afghanistan, du fait du régime communiste, de la guerre civile — qui a duré cinq ans — puis du régime des Talibans. A la fin de ces années, tout ce qui avait été construit entre 1970 et 1978 avait été détruit. Cette terrible période s'est terminée avec l'Accord de Bonn, qui vise à reconstruire la vie dans tous ses aspects en Afghanistan.

Pour la première fois dans l'histoire de l'Afghanistan, un président a été élu avec plus de 55 % des voix. Chacun s'est vivement félicité de ce que l'élection ait lieu. Il y a désormais un Parlement en Afghanistan, constitué de membres élus librement. Les bulletins sont actuellement décomptés et le Parlement se réunira prochainement. Il a lui-même été nommé secrétaire général par intérim du Parlement.

Il lui appartient de doter le secrétariat du Parlement d'une structure et de répartir son budget, ce qui n'avait jamais été fait auparavant en Afghanistan. Il est confronté à un problème de recrutement, du fait du manque de personnes qualifiées et que de nombreux afghans instruits se sont réfugiés à l'étranger.

La France a dirigé un programme de formation du personnel parlementaire.

Il dispose désormais de nombreuses candidatures de personnes avec une formation universitaire et désireuses de travailler au Parlement. Il dispose désormais d'un personnel complet, avec un large spectre de compétences et maîtrisant tous une langue étrangère au moins. La principale priorité est de former les personnes nouvellement recrutées. Elles ont été envoyées en Turquie, Italie, Indonésie, France, au Sri Lanka, aux Pays-Bas, en Allemagne et au Maroc. Au cours des trente dernières années, la fonction publique afghane a perdu la presque totalité de son personnel. Il souhaite faire du personnel parlementaire un exemple pour le reste de la fonction publique en Afghanistan. Il

s'est dit désireux de s'informer des modalités de recrutement à partir d'exemples internationaux.

Une autre de ses premières tâches a été d'établir un Règlement provisoire du Parlement. Il a également eu à préparer les règles afférentes aux recrutements au sein du Parlement, y compris la préparation d'un grand nombre de fiches de poste. Tout ceci n'a été qu'une partie du Projet de soutien à la mise en place d'un Parlement en Afghanistan, où la France a joué un rôle central.

Le bâtiment du Parlement avait été largement détruit alors que la guerre civile s'achevait et sa reconstruction a été une tâche de tous les instants. Des progrès considérables ont été réalisés de ce point de vue. Le gouvernement indien nous a aidé en construisant un nouveau Parlement et le Président de l'Inde est venu en poser la première pierre.

Il a dit espérer que les parlementaires nouvellement élus pourraient se réunir à la mi-décembre. Cela sera un grand défi, mais il a espéré qu'ainsi l'Afghanistan pourra retrouver sa place dans la communauté internationale des Etats démocratiques.

**M. Ian Harris, Président**, a remercié *M. Azzizullah Lodin*. Il a ensuite invité les membres présents à lui adresser leurs questions.

**M. Xavier Roques (France)** a dit qu'il lui souhaitait simplement : « Bonne chance ! ».

### **3. Questions administratives : honorariat**

**M. Ian Harris, Président**, a indiqué que *M. G. C. Malhotra* venait de prendre de sa retraite. Sur le fondement des directives sur l'honorariat annexées au Règlement de l'Association, le Comité exécutif propose de lui octroyer la qualité de membre honoraire de l'ASGP.

*Il en a été ainsi décidé.*

### **4. Présentation par M. Samuel Waweru Ndindiri, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Kenya, de l'organisation de la session de Nairobi (7-12 mai 2006)**

**M. Samuel Waweru Ndindiri (Kenya)** a rappelé que la CXIV<sup>e</sup> Conférence de l'Union interparlementaire se tiendrait à Nairobi.

Il a rappelé la situation géographique du Kenya et indiqué la manière de s'y rendre. De nombreux vols desservent le Kenya, depuis divers points du monde.

La réunion se tiendra du 7 au 12 mai 2006 au *Kenyatta International Conference Centre* (KICC). Une présentation et un CD-ROM sont disponibles, en anglais et en français.

L'organisation avance et le personnel de la Conférence est déjà actif au KICC. Le site Internet de la Conférence est [www.ipukenya.org](http://www.ipukenya.org).

Des hôtels ont été retenus, situés dans une zone de 3 km autour du KICC. Des chambres sont disponibles, dans des catégories de prix différentes.

Des facilités de transport seront organisées entre le KICC et les hôtels, de même que la sécurité. Les délégués seront attendus à l'aéroport par le personnel de la Conférence. Les informations sur les activités seront fournies à l'arrivée des délégués. L'information sur les réservations hôtelières sera envoyée très prochainement.

Il se réjouit de revoir l'ensemble des délégués à Nairobi.

## 5. Questions administratives : élection à trois postes vacants au Comité exécutif

**M. Ian Harris, Président**, a indiqué que le troisième point à l'ordre du jour était l'élection de membres ordinaires du Comité exécutif, où trois postes sont à pourvoir.

Il a indiqué que les cosecrétaires avaient reçu, à 12h00, cinq candidatures aux fonctions de membre ordinaire, à savoir :

- M. Marc Bosc (Canada) ;
- M. Brissi Lucas Guehi (Côte d'Ivoire) ;
- M. Yogendra Narain (Inde) ;
- M. Abdeljalil Zerhouni (Maroc) ;
- M. José Pedro Montero (Uruguay).

**M. Abdeljalil Zerhouni (Maroc)** a indiqué qu'il retirait sa candidature.

*Il a ensuite été procédé aux opérations de vote. Les bulletins ont été décomptés par les vice-présidents, assistés des deux cosecrétaires.*

**M. Ian Harris, Président**, a annoncé le résultat du scrutin :

Nombre de votants.....	60
Suffrages exprimés .....	58
 M. Marc Bosc .....	 41

M. José Pedro Montero.....	39
M. Brissi Lucas Guehi.....	37
M. Yogendra Narain.....	32

*M. Ian Harris a annoncé, sous les applaudissements, que MM. Marc Bosc (Canada), José Pedro Montero (Uruguay) et Brissi Lucas Guehi (Côte d'Ivoire) étaient élus membres ordinaires du Comité exécutif de l'ASGP.*

## **6. Questions administratives et financières : projet de budget pour 2006**

**M. Ian Harris, Président**, a présenté le projet de budget de l'ASGP pour 2006.

*Le projet de budget a été adopté.*

## **7. Adoption du projet d'ordre du jour de la prochaine session (Nairobi, 7-12 mai 2006)**

**M. Ian Harris, Président** a présenté le projet d'ordre du jour de la prochaine session (Nairobi, 7-12 mai 2006), tel qu'approuvé par le Comité exécutif :

1. Communication de M. Prosper Vokouma, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Burkina Faso : « Présentation du plan stratégique de développement du Parlement du Burkina Faso, 2004-2014 »
2. Communication de M. Suek Namgoong, Secrétaire général de l'Assemblée nationale de la République de Corée : « La mise en place d'une Chambre électronique »
3. Communication de M. Marc Bosc, Secrétaire général adjoint de la Chambre des communes du Canada : « Code d'éthique parlementaire : développements récents au Canada »
4. Communication de Mme Adelina Sá Carvalho, Secrétaire générale de l'Assemblée de la République du Portugal : « Le Portugal et les critères de convergence : le budget pour 2006 et les mesures de réduction du déficit par la voie de la réduction de la dépense publique, dans un contexte de vérité en matière de recettes »
5. Audition du président de l'Union interparlementaire
6. Sujets possibles de débat général :
  - Fonction et pouvoirs d'un Président d'Assemblée (M. Ian Harris, Chambre des représentants, Australie)
  - Donner une dimension parlementaire aux Nations-Unies : la contribution des secrétaires généraux aux développements postérieurs à la Déclaration des présidents à New York en septembre 2005 (M. Anders Forsberg, Riksdagen, Suède)
  - Le rôle des Parlements et des parlementaires dans la réconciliation nationale après des troubles civils (M. Hafnaoui Amrani, Conseil de la Nation, Algérie)

7. Discussion sur des thèmes supplémentaires (sélectionnés par le Comité exécutif à la session de printemps).
8. Elections
9. Questions administratives et financières
10. Nouveaux sujets de discussion et ordre du jour prévisionnel pour la session de Genève (automne 2006)
11. Présentation par M. Pitoon Pumhiran, Secrétaire général de la Chambre des représentants de Thaïlande, de l'organisation de la session de Bangkok.

*Le projet d'ordre du jour a été adopté.*

## **8. Clôture de la session**

**M. Anders Forsberg, futur Président**, a remercié les membres de l'Association pour la confiance qu'ils lui ont témoignée.

**M. Ian Harris, Président**, a remercié les interprètes, les personnels en charge de l'organisation de la conférence et les membres du Comité exécutif.

Il a également remercié les membres du cosecrétariat et Mme Judy Middlebrook, pour son travail de saisie rétrospective des vingt dernières années d'*Informations constitutionnelles et parlementaires* et pour sa participation à l'élaboration d'un compendium en matière parlementaire.

Il a remercié le président nouvellement élu et Mme Hélène Ponceau pour leur aide comme vice-présidents de l'Association.

Il a adressé des remerciements particuliers à sa femme Erika.

Il a remercié les membres de l'ASGP pour leur aide au cours de son mandat et a indiqué que l'ancien président qu'il était désormais continuerait à s'intéresser, mais avec un peu plus de distance, aux débats au sein de l'Association.

LA SEANCE A ETE LEVEE A 17H10.