C E R D P

BRUXELLES 8-9 NOVEMBRE 2007

PARLEMENT & POUVOIR JUDICIAIRE

N. IGOT, A. REZSÖHÀZY et M. VAN DER HULST (eds.)

Séminaire

organisé par les services juridiques
de la Chambre des représentants
et du Sénat de Belgique,
dans le cadre et avec la collaboration
du Centre européen de recherche
et de documentation parlementaires

Chambre des représentants

Sénat

SÉMINAIRE C E R D P

Bruxelles 8-9 novembre 2007

PARLEMENT

&

POUVOIR JUDICIAIRE

Tous droits réservés par la Chambre des représentants et le Sénat de Belgique.
Aucun extrait de cette publication ne peut être reproduit ou utilisé sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit (photographique, électronique ou mécanique) sans l'autorisation écrite de l'éditeur.

Publié par le Service juridique de la Chambre des représentants de Belgique et par le Service des Affaires juridiques du Sénat de Belgique

Lay-out et impression : Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

Dépôt légal : D/2008/4686/5

SOMMAIRE

PRÉFACE

Marc Van der Hulst, Correspondant CERDP, Directeur du Service juridique de la Chambre des représentants de Belgique et membre de la section Droit constitutionnel et administratif de la *Vrije Universiteit Brussel – VUB* (Belgique)
et
André Rezsöhàzy, Correspondant CERDP et Premier Conseiller de direction au Service des Affaires juridiques du Sénat de Belgique . 11

ALLOCUTION D'OUVERTURE

Robert Myttenaere, Secrétaire général de la Chambre des représentants de Belgique 25

INTRODUCTION GÉNÉRALE
Les relations difficiles entre le parlement et le pouvoir judiciaire

Pieter Dirck G. Caboor, Juriste au Service juridique de la Chambre des représentants de Belgique, chargé de cours free-lance à la *Hogeschool-Universiteit Brussel* (Centre linguistique universitaire) et assistant chargé de travaux pratiques à la *Vrije Universiteit Brussel (VUB)*, section Droit constitutionnel et administratif,
et
Gert Van der biesen, Correspondant adjoint CERDP et Juriste au Service des Affaires juridiques du Sénat de Belgique 33

PREMIER THÈME :

Étude de cas relative à un domaine où s'affrontent l'autonomie des assemblées parlementaires et les principes généraux du droit : les perquisitions et saisies dans les locaux du parlement

Pieter Dirck G. Caboor, Juriste au Service juridique de la Chambre des représentants de Belgique, chargé de cours free-lance à la *Hogeschool-Universiteit Brussel* (Centre linguistique universitaire) et assistant chargé de travaux pratiques à la *Vrije Universiteit Brussel (VUB)*, section Droit constitutionnel et administratif :
Analyse des réponses données par les correspondants CERDP . . . 49

Christina Elisabeth Ringvard, Correspondante adjointe CERDP et Membre de la Section « Bibliothèque, Archives et Informations » du *Folketing* (Parlement danois) :
Perquisitions et saisies dans l'enceinte du Parlement danois : conditions, contexte et pratique 66

Marco Cerase, Conseiller auprès de la Commission des Immunités de la *Camera dei Deputati* (Chambre des députés du Parlement italien) :
Perquisitions et saisies au Parlement italien ...et ailleurs 72

Marc Verdussen, Professeur à l'Université de Louvain – *UCL* (Belgique) :
Les perquisitions et les saisies dans les locaux parlementaires en Belgique 79

Extraits de la discussion 88

Suzie Navot, Professeur de droit, Directrice du Département de droit public de l'École de droit, *College of Management – Academic Studies*, Israël :
Observations finales et conclusion 91

DEUXIÈME THÈME :
La représentation en justice d'une assemblée parlementaire

Mark Wouters, Juriste au Service des Affaires juridiques du Sénat de Belgique :
Analyse des réponses données par les correspondants CERDP. . .101

Claire Genta, Administrateur au Département thématique « Droits des citoyens et affaires constitutionnelles » du Parlement européen :
La défense des prérogatives du Parlement européen et de ses membres devant la justice 116

John Vaux, Conseil du *Speaker* de la Chambre des Communes (Parlement britannique) :
La représentation en justice de la Chambre des Communes 137

Gerhard Kiesenhofer, Membre de la *Parlamentsdirektion*, Parlement autrichien :
Le monopole de représentation de la Finanzprokuratur 141

Koen Muylle, Référendaire à la Cour constitutionnelle de Belgique et collaborateur scientifique volontaire à la *Katholieke Universiteit Leuven – KUL* (Belgique) :
Trois questions concernant la représentation en justice d'une assemblée législative 144

Extraits de la discussion 154

Suzie Navot, Professeur de droit, Directrice du Département de droit public de l'École de droit, *College of Management – Academic Studies*, Israël :
Observations finales et conclusion 158

TROISIÈME THÈME :

Le contrôle juridictionnel des actes accomplis par le parlement dans le cadre de l'exercice des fonctions parlementaires essentielles

Alberik Goris, Correspondant adjoint CERDP et Premier Conseiller de direction au Service juridique de la Chambre des représentants de Belgique :
Analyse des réponses données par les correspondants CERDP. . .167

Oonagh Gay, Directrice du Centre « Parlement et Constitution » (Bibliothèque) de la Chambre des Communes (Parlement britannique) :
La liberté de parole, l' « exclusive cognisance » *et l'application de la Convention européenne des droits de l'homme au Parlement britannique* 180

Piotr Chybalski, Expert en législation au Bureau de recherches de la Chancellerie du *Sejm* (Chambre des députés du Parlement polonais) :
Le contrôle de la constitutionnalité des résolutions du Parlement polonais – La Commission d'enquête sur le secteur bancaire 194

Gabriela M. Sierck, Membre du Bureau de liaison du *Bundestag* (Parlement allemand) à Bruxelles :
Le système allemand de contrôle juridictionnel des actes du parlement 201

Hendrik Vuye, Professeur ordinaire à l'*Universiteit Hasselt* (Belgique) :
La relation entre le parlement et le pouvoir judiciaire analysée du point de vue de la protection juridique du citoyen. Esquisse d'un ius commune. 208

Extraits de la discussion 231

Suzie Navot, Professeur de droit, Directrice du Département de droit public de l'École de droit, *College of Management – Academic Studies*, Israël :
Observations finales et conclusion 234

QUATRIÈME THÈME :
Le contrôle juridictionnel des actes accomplis par le parlement en dehors de la sphère d'exercice des fonctions parlementaires essentielles

Marc Veys, Juriste au Service des Affaires juridiques du Sénat de Belgique et assistant chargé de travaux pratiques à la *Vrije Universiteit Brussel (VUB),* section Droit constitutionnel et administratif :
Analyse des réponses données par les correspondants CERDP. . .243

Marco Cerase, Conseiller auprès de la Commission des Immunités de la *Camera dei Deputati* (Chambre des députés du Parlement italien) :
« Autodichia » *v. justice ordinaire* 254

Gerhard Kiesenhofer, Membre de la *Parlamentsdirektion*, Parlement autrichien :
Un employeur, deux recours 259

Jonida Milaj, Conseillère juridique au Service juridique du *Kuvendi* (Parlement albanais) :
Les procédures albanaises en matière de marchés publics. 263

Koen Muylle, Référendaire à la Cour constitutionnelle de Belgique et collaborateur scientifique volontaire à la *Katholieke Universiteit Leuven – KUL* (Belgique) :
Le contrôle juridictionnel des actes non législatifs du parlement à la lumière de la séparation des pouvoirs 267

Extraits de la discussion 287

Suzie Navot, Professeur de droit, Directrice du Département de droit public de l'École de droit, *College of Management – Academic Studies*, Israël :
Observations finales et conclusion 290

ALLOCUTION DE CLÔTURE

Luc Blondeel, Secrétaire général du Sénat de Belgique 299

ANNEXE :
Questionnaire adressé aux correspondants CERDP . . . 301

PRÉFACE

Marc Van der Hulst

Correspondant CERDP,
Directeur du Service juridique de la Chambre des représentants de Belgique
et membre de la section Droit constitutionnel et administratif
de la Vrije Universiteit Brussel –VUB (Belgique)

André Rezsöhàzy

Correspondant CERDP
et Premier Conseiller de direction au Service des Affaires juridiques du Sénat de Belgique

Les parlements ont longtemps considéré qu'ils étaient à l'abri de toute forme de contrôle de la part du pouvoir judiciaire, qu'ils n'avaient de compte à rendre à personne, si ce n'est aux électeurs de qui ils tenaient leur légitimité.

Cette conception, qui a prévalu jusqu'il y a peu, découlait de l'idée que les chambres législatives sont souveraines et, en ce sens, intouchables. Le grand spécialiste du droit parlementaire, Eugène Pierre, traduit bien dans son *Traité de droit politique* l'opinion commune au XIXe siècle : « *la Chambre n'est liée ni par le texte des lois, ni par les décisions du suffrage universel. Elle est souveraine, d'une souveraineté absolue et sans réserve*. » Selon cette conception, les chambres sont souveraines, car elles sont élues par le peuple, elles détiennent le monopole de la représentativité, elles sont dépositaires de la légitimité démocratique. Souveraines, les chambres le sont, car elles jouissent de la plénitude d'attributions (le « résidu de la souveraineté », selon l'expression de la Cour constitutionnelle belge) et elles ont vocation à élaborer des règles qui s'appliquent aux autres institutions et à la généralité des

citoyens. Selon l'expression consacrée, le parlement peut tout faire, sauf changer un homme en une femme.

Le parlement, conçu comme l'autorité suprême de la nation, était une sorte de citadelle qu'aucune juridiction ne pouvait songer à assiéger : « *Le Pouvoir judiciaire empiéterait sur la souveraineté, sur la mission propre du Parlement s'il prétendait juger (…) l'œuvre des Chambres élues, siège de la souveraineté nationale* » (*Annales* Sénat, 26 juin 1975, 2671).

Les constitutions elles-mêmes n'ont-elles pas souvent mis les chambres à l'abri de toute intervention des autres pouvoirs, en particulier du judiciaire, que ce soit pour l'élaboration et la mise en œuvre de leur Règlement, l'adoption de leur budget ou la vérification des pouvoirs de leurs membres ? Il en va de même du *freedom of speech*, qui protège autant l'institution que ses membres.

* * *

Depuis une quarantaine d'années, on observe en Belgique un changement dans les rapports entre le pouvoir judiciaire et le parlement. Le dogme de l'inviolabilité absolue des assemblées parlementaires est battu en brèche. Ces dernières doivent désormais rendre des comptes non seulement devant les électeurs mais aussi devant les juges.

Une première brèche dans le dogme de l'inviolabilité des assemblées a été ouverte par l'arrêt *Le Ski* du 27 mai 1971, dans lequel la Cour de cassation consacre la suprématie de la norme de droit international directement applicable.

En 1980, l'article 142 de la Constitution (ancien article 107*ter*) a institué en Belgique une Cour d'arbitrage, aujourd'hui Cour constitutionnelle,

chargée du contentieux de l'annulation des lois. Elle rendra son premier arrêt le 5 avril 1985.

Il est intéressant de noter que la Cour constitutionnelle s'est refusée jusqu'à présent à s'immiscer dans le processus législatif. « *Les griefs qui ne concernent pas le contenu des dispositions attaquées mais bien leur processus d'élaboration sont en principe étrangers à la compétence de la Cour. La Cour peut certes vérifier si une disposition contestée [doit] être adoptée à la majorité spéciale (…) mais la Cour n'est, en principe, pas compétente (…) pour se prononcer sur le fonctionnement interne d'une assemblée législative* » (Cour arb., 25 mars 2003, n° 35/2003).

Dans le prolongement du contentieux de l'annulation des lois, le principe de la responsabilité de l'État dans sa fonction législative, « le dernier bastion de la responsabilité de l'État », s'est imposé petit à petit. Au XIXe siècle, on pouvait encore affirmer qu'il « *ne se concevrait pas qu'un tribunal, dont le premier devoir est d'observer la loi, pût proclamer que celle-ci constitue, de la part du législateur, un fait dommageable et engageant sa responsabilité* » (Cass. 27 juin 1845). Le principe de la responsabilité de l'État dans sa fonction législative a finalement été reconnu, tout d'abord par la Cour de Justice des Communautés européennes dans ses célèbres arrêts *Francovich* et *Brasserie du Pêcheur*, puis par les juges de fond en Belgique. Cette évolution a connu son épilogue avec l'arrêt de la Cour de cassation *Ferrara* du 28 septembre 2006, statuant que la faute dommageable commise dans l'exercice de la fonction législative engage la responsabilité de l'État.

Dans un arrêt rendu un peu plus tôt, le 1er juin 2006, la Cour de cassation avait pourtant refusé d'engager la responsabilité de l'État belge pour

des affirmations contenues dans le rapport d'une commission d'enquête parlementaire. Le pouvoir judiciaire a ainsi renoncé à s'immiscer dans le « noyau dur » de l'activité parlementaire : « *la Constitution n'autorise pas le juge à contrôler, directement ou indirectement, la manière dont le parlement exerce le droit d'enquête ou aboutit à ses conclusions ni, partant, la manière dont les Chambres expriment leur opinion* » (Cass. 1er juin 2006).

Une deuxième brèche dans le dogme de l'inviolabilité des assemblées a été ouverte en Belgique par la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 31/96 du 15 mai 1996. Le Conseil d'État, la plus haute juridiction administrative, s'était jusqu'alors déclaré incompétent pour connaître des recours en annulation contre les actes administratifs des Chambres législatives. La Cour constitutionnelle, en déclarant que l'absence de recours en annulation contre de tels actes était contraire aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, a ouvert une nouvelle voie au contrôle juridictionnel des actes du parlement : les lois du 25 mai 1999 et du 15 mai 2007, donnant suite à l'arrêt de la Cour, ont étendu la compétence du Conseil d'État aux actes et règlements des assemblées législatives ou de leurs organes en matière de marchés publics et de personnel.

Entre-temps, la Cour de Justice des Communautés européennes avait, dans son arrêt n° C-323/96 du 19 septembre 1998, condamné l'État belge pour non-respect par une assemblée législative des directives européennes en matière de marchés publics. Si, dans l'ordre juridique interne, une assemblée législative peut éventuellement se prévaloir d'une inviolabilité, dans l'ordre européen il n'en est rien. Le juge européen ne connaît que les États, peu importe qu'une violation du droit européen soit le fait d'une administration, d'un tribunal ou d'une assemblée législative…

Dans sa jurisprudence ultérieure, la Cour constitutionnelle a précisé les contours du contrôle juridictionnel des actes de nature administrative des assemblées : après avoir rappelé que l'indépendance des Chambres relève des principes de base de la structure démocratique de l'État, la Cour a admis que les actes des assemblées qui sont liés à leur activité politique ou législative, pussent être soustraits au contrôle juridictionnel du Conseil d'État (Cour arb., 26 mai 2004, n° 93/2004). Tel est le cas, entre autres, des décisions prises par la Commission de contrôle des dépenses électorales, ainsi que des actes de nomination et de présentation à des hautes fonctions étatiques accomplis par les assemblées. Un autre domaine qui, selon une jurisprudence constante, échappe totalement au contrôle des cours et tribunaux est celui de la vérification des pouvoirs.

Enfin, en ce qui concerne les décisions prises par les assemblées à l'égard des parlementaires ou des groupes politiques, les tribunaux civils n'ont pas hésité à sanctionner celles-ci, lorsque des droits subjectifs étaient en jeu. Les mandataires « *jouissent de la protection de leurs droits subjectifs par les tribunaux de l'Ordre judiciaire. Ce principe est valable aussi bien pour les droits qui découlent de la loi au sens large que pour les droits qui ont une assise réglementaire* » (Civ. Bruxelles 21 avril 1997).

* * *

L'évolution jurisprudentielle en Belgique, dont nous avons évoqué quelques moments-clés et qui n'a sans doute pas encore trouvé son aboutissement, traduit une tendance lourde de notre société, une tendance à la « judiciarisation » de la vie en commun. Les citoyens (qui sont parfois aussi parlementaires…) n'hésitent plus à faire valoir leurs droits, à demander réparation, à exiger le respect de l'État de

droit. Les citoyens sont devenus sans doute plus assertifs qu'avant, plus conscients de leurs droits et plus déterminés à en obtenir le respect.

L'idée que l'État lui-même, et au premier chef les assemblées législatives, puissent être au-dessus des lois heurte la sensibilité contemporaine. Les immunités, irresponsabilités, inviolabilités dont jouissent les assemblées et leurs membres, quelle que soit leur justification, sont souvent considérées par l'opinion comme autant de privilèges inacceptables.

Le dogme de l'inviolabilité absolue des assemblées législatives est aujourd'hui abandonné. En de nombreux domaines, il ne se justifie plus. Vouloir assembler des principes aussi antinomiques que la souveraineté des chambres et l'État de droit, c'est vouloir marier une chose à son contraire. « *Les organes que l'on dit détenteurs de la souveraineté risquent de se méprendre sur la portée de cette affirmation. (…) Les institutions politiques sont censées agir au nom de la nation, et les hommes qui les animent sont tentés de s'approprier cette souveraineté dont on dit la nation détentrice* » (Michel Leroy, *Requiem pour la souveraineté, anachronisme pernicieux*). Le recours à la notion de souveraineté masque souvent une violation du droit positif.

La jurisprudence s'est efforcée de trouver un équilibre entre deux exigences souvent contradictoires : la protection des droits subjectifs, sans laquelle il n'y a pas d'État de droit, et la protection des prérogatives des assemblées, sans laquelle la démocratie est en danger.

Dans la recherche de ce difficile compromis, la jurisprudence avance pas à pas. À peine a-t-elle ouvert une nouvelle voie dans le contrôle juridictionnel des actes du parlement qu'aussitôt elle corrige le tir pour fixer les limites de ce contrôle : la Cour constitutionnelle se voit attribuer le contentieux de la constitutionnalité des lois, mais elle

se refuse à censurer le processus d'élaboration des lois. La même Cour ouvre la voie au contrôle juridictionnel des actes administratifs des Chambres, mais elle ferme par ailleurs l'accès au contrôle des actes liés à leur activité politique. La Cour de cassation reconnaît la responsabilité de l'État dans sa fonction législative, mais elle consacre son irresponsabilité dans l'exercice du contrôle politique par les Chambres…

Dans la matière des actes « non législatifs » des assemblées, c'est-à-dire des actes que les assemblées accomplissent seules et qui relèvent de l'exercice des fonctions parlementaires ou de l'administration du parlement, on voit se dessiner petit à petit à travers une jurisprudence tâtonnante une ligne de démarcation entre deux types d'actes : ceux qui relèvent du « noyau dur de l'activité parlementaire », « qui sont liés à l'activité politique et législative » des Chambres et qui ne peuvent être censurés sans mettre en cause l'indépendance du parlement, d'une part, ceux qui ne relèvent pas de ce « noyau dur », qui sont liés à l'activité administrative des Chambres et qui peuvent par contre être censurés sans affecter l'exercice des fonctions parlementaires, d'autre part.

Jusqu'où peut s'exercer le contrôle juridictionnel des actes du parlement sans rompre l'équilibre entre les pouvoirs, sans toucher à l'indispensable autonomie des Chambres ? Telle est la question qui se profile derrière chaque nouvelle avancée jurisprudentielle et dont l'importance justifiait à nos yeux une étude comparative et l'organisation d'un séminaire.

* * *

Nous avons dès lors pris l'initiative d'adresser à nos collègues des différents parlements d'Europe un questionnaire sur le contrôle des

actes du parlement et d'organiser ensuite un séminaire au Parlement fédéral belge. L'un et l'autre ont été organisés dans le cadre du Centre européen de Recherche et de Documentation parlementaires (CERDP).

Le questionnaire couvrait un spectre très large de questions. Notre intention était de couvrir le plus complètement possible la problématique du contrôle juridictionnel des actes des parlements et de sélectionner, sur la base des réponses reçues, les thèmes qui seraient abordés lors du séminaire. Trente-deux parlements y ont répondu.

Une série de questions préliminaires devaient permettre de situer le cadre général dans lequel s'inscriraient les réponses au questionnaire proprement dit. Ces questions préliminaires portaient sur la relation entre le parlement et le pouvoir judiciaire (étendue du principe de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie des assemblées législatives), sur les différents aspects de la représentation en justice du parlement (personnalité juridique des chambres, décision d'ester en justice, représentation en justice, intérêts fonctionnels) et sur quelques questions de procédure (saisies et perquisitions dans les bâtiments du parlement, accès aux documents internes du parlement, exécutions forcées).

La problématique du contrôle juridictionnel des actes du parlement était ensuite abordée dans différents questionnaires en distinguant selon la nature des actes. Nous avions donc préalablement défini une typologie des différentes catégories d'actes du parlement:

– les actes de nature constitutionnelle ;
– les actes de nature législative ;
– les actes de contrôle politique ;
– les actes de nature (quasi-)juridictionnelle ;

– les règlements d'assemblée (« *rules of procedure* ») ;
– les actes concernant les parlementaires et les groupes politiques ;
– les actes à caractère administratif concernant le personnel ;
– les actes à caractère administratif concernant les tiers ;
– les autres actes.

Pour chaque catégorie d'actes, nous avons posé la même séquence de questions. Il s'agissait pour l'essentiel de l'existence d'un contrôle juridictionnel, du type de juridiction compétente, du moment du contrôle (contrôle *a priori* ou *a posteriori*) et de l'étendue du contrôle (contrôle sur le contenu et/ou sur la forme de l'acte), des normes de référence et du type de décisions que les juridictions peuvent prendre (suspension et/ou annulation de l'acte, octroi de dommages-intérêts, exécution forcée…).

Notre objectif était « d'encadrer » le plus possible les réponses de manière à faciliter leur rédaction et à assurer la plus grande comparabilité possible entre elles.

Nous étions bien conscients des limites de ce genre d'exercice. En effet, même si nous avons cherché à définir le mieux possible les différentes catégories d'actes, ces dernières ne sont pas totalement étanches. Certains actes ne sont pas simples à classifier, certains concepts peuvent recouvrir des réalités différentes.

Par ailleurs, la rédaction d'un questionnaire traduit toujours le point de vue de celui qui l'a rédigé : il aborde l'étude des parlements étrangers avec les catégories et concepts de son propre système institutionnel. Un tel parti pris est inhérent à toute démarche de droit comparé.

* * *

L'ampleur de la matière justifiait que nous fassions des choix pour le séminaire. Nous avons sélectionné quatre thèmes sur la base des réponses reçues.

C'est à dessein que nous avons d'emblée écarté la question du contentieux de l'annulation des lois (et celle, annexe, de la responsabilité de l'État dans sa fonction législative), question qui justifiait à elle seule un séminaire. Dans les pays, comme la Belgique, où le pouvoir législatif s'exerce collectivement par les assemblées et le gouvernement (le Roi), c'est ce dernier, et non les assemblées, qui est concerné au premier chef par le contentieux de l'annulation des lois.

Nous avons préféré défricher un domaine nouveau et largement inexploré, une matière en pleine évolution, celle des actes que nous avons qualifiés de « non législatifs », c'est-à-dire les actes que les assemblées accomplissent seules et qui relèvent de l'exercice des fonctions parlementaires ou de l'administration du parlement.

Trente-six assemblées, soixante personnes en tout, ont pris part au séminaire qui s'est tenu au Parlement fédéral belge les 8 et 9 novembre 2007.

Une introduction générale à la problématique du séminaire a été présentée par P. Caboor (Chambre des représentants, Belgique) et G. Van der biesen (Sénat, Belgique).

Le premier thème concernait les **perquisitions et saisies dans les locaux du parlement**. La synthèse des réponses au questionnaire a été proposée par P. Caboor (Chambre des représentants, Belgique). Quatre orateurs ont pris la parole : Chr. Ringvard (*Folketing*, Danemark), M. Cerase (*Camera dei Deputati*, Italie), le professeur M. Verdussen (Université catholique de Louvain, Belgique) et le professeur S. Navot (Département de droit public de l'École de droit, Israël).

Le second thème portait sur la **représentation en justice des assemblées parlementaires**. La synthèse des réponses au questionnaire a été proposée par M. Wouters (Sénat, Belgique). Cinq orateurs ont pris la parole : C. Genta (Parlement européen), O. Gay (*House of Commons*, Royaume-Uni), G. Kiesenhofer (*Parlament*, Autriche), K. Muylle (Cour constitutionnelle, Belgique) et le professeur S. Navot (Département de droit public de l'École de droit, Israël).

Le troisième thème concernait le **contrôle juridictionnel des actes accomplis par le parlement dans le cadre de l'exercice des fonctions parlementaires**. L'on visait ici tous les actes qui concourent à l'exercice des fonctions parlementaires classiques, actes qui relèvent traditionnellement de l'autonomie des Chambres. L'on songe aux actes qui participent au processus d'élaboration des lois, aux actes qui relèvent de la fonction de contrôle politique, aux règlements d'assemblée (*rules of procedure*) ainsi qu'aux nominations et présentations à des hautes fonctions étatiques. La synthèse des réponses au questionnaire a été proposée par A. Goris (Chambre des représentants, Belgique). Cinq orateurs ont pris la parole : O. Gay (*House of Commons*, Royaume-Uni), P. Chybalski (*Sejm*, Pologne), G. Sierk (*Bundestag*, Allemagne), le professeur H. Vuye (*Universiteit Hasselt*, Belgique) et le professeur S. Navot (Département de droit public de l'École de droit, Israël).

Le quatrième thème portait sur le **contrôle juridictionnel des actes accomplis par le parlement en dehors de l'exercice des fonctions parlementaires**. L'on visait ici les actes de nature administrative concernant le personnel du parlement, les actes relatifs aux marchés publics, les actes relatifs au statut des parlementaires et des groupes politiques, ainsi que les actes de nature (quasi-)juridictionnelle, comme la vérification des pouvoirs, le contrôle des dépenses électorales, les mesures disciplinaires à l'encontre des parlementaires (voire même

la révocation) ainsi que les actes relatifs à la procédure de levée de l'immunité parlementaire. La synthèse des réponses au questionnaire a été proposée par M. Veys (Sénat, Belgique). Cinq orateurs ont pris la parole : M. Cerase (*Camera dei Deputati*, Italie), G. Kiesenhofer (*Parlament*, Autriche), J. Milaj (*Kuvendi*, Albanie), K. Muylle (Cour constitutionnelle, Belgique) et le professeur S. Navot (Département de droit public de l'École de droit, Israël).

Toutes les interventions, dont le texte est reproduit dans le présent ouvrage, témoignent d'une grande diversité de traditions parlementaires. Il n'y a pas de modèle parlementaire unique. Chaque parlement est une construction *sui generis*, reflet des conditions sociohistoriques dans lesquelles il a pris forme. Il doit être étudié dans son contexte politique et constitutionnel.

* * *

Nous osons espérer que le présent ouvrage, qui n'aurait jamais vu le jour sans le dévouement et l'enthousiasme de tant de collègues, sera plus que la synthèse d'un séminaire (du reste, extrêmement intéressant), davantage qu'un souvenir qui remet en mémoire de féconds échanges de vues et de très agréables rencontres.

Puisse-t-il être, non pas une conclusion, mais l'amorce d'une réflexion sur l'équilibre entre les différents pouvoirs de l'État, en général, et sur la relation entre le parlement et le pouvoir judiciaire, en particulier.

Puisse sa dernière page n'être jamais qu'une fin provisoire, un appel à d'autres considérations et à d'autres développements.

ALLOCUTION D'OUVERTURE

Robert Myttenaere

Secrétaire général de la Chambre des représentants de Belgique

Monsieur le président,
Mesdames et Messieurs,

Au nom de mon collègue Luc Blondeel, le secrétaire général du Sénat, et de moi-même, c'est un réel plaisir de vous accueillir aujourd'hui.

J'ai eu l'occasion dans ma carrière d'être pendant quelques années correspondant du Centre européen de Recherche et de Documentation Parlementaires (le CERDP), ce qui ajoute bien entendu une dimension de plaisir et d'émotion au fait de pouvoir vous adresser ces quelques mots en guise de bienvenue.

Je ferai quelques réflexions au sujet du séminaire. Mon collègue du Sénat vous rejoindra au terme de vos travaux. Il vous donnera ses impressions sur le sujet et sur le thème qui a été abordé.

Les 30 et 31 mai 2002, le Parlement fédéral organisait, en collaboration avec le CERDP, un colloque sur « la numérisation de l'information et des archives parlementaires ». Un thème moins administratif sera cette fois abordé : « Les relations entre le parlement et le pouvoir judiciaire ».

La séparation des pouvoirs constitue l'une des clés de voûte de notre État de droit, mais, conformément à la tradition juridique belge, l'autonomie de chaque pouvoir est relative, parce qu'un fonctionnement efficace de l'État implique une collaboration étroite entre les pouvoirs. Il est dès lors plus juste de parler « d'interdépendance » que de « séparation » des pouvoirs.

Au sein d'une assemblée parlementaire, les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif se perçoivent très clairement au quotidien, lors de l'examen de la législation et du budget, ainsi que lors de l'exercice du droit de contrôle parlementaire. Ces relations sont régies par le règlement de chaque assemblée parlementaire.

Les relations entre le parlement et le pouvoir judiciaire sont d'un tout autre ordre, se discernent moins clairement et ne se laissent guère appréhender par un code de conduite, tel que le règlement d'une assemblée. À la croisée des chemins entre les deux pouvoirs, c'est tantôt une atmosphère constructive, tantôt la tension qui prévaut.

Je vais tenter d'illustrer succinctement les relations entre ces deux pouvoirs en m'appuyant sur quelques exemples tirés de la pratique.

Le juge empiète parfois sur le domaine de compétence du législateur. Depuis le 1er octobre 1984, le dernier mot revient à la Cour constitutionnelle de Belgique en ce qui concerne la constitutionnalité de la législation. Par ses arrêts, la Cour incite le législateur à œuvrer à une bonne législation et offre au citoyen un moyen de sanctionner une législation inadéquate. Les sceptiques pourraient considérer cette compétence comme un blanc-seing donné à un « gouvernement des juges », une situation qui tendrait à remettre en question ou à entraver des compromis souvent laborieusement obtenus. Il s'agit toutefois d'une interprétation partiale. Lorsque la Cour déclare une action non fondée, elle renforce par cette décision la position du législateur. Lorsque l'arrêt prononcé entraîne l'invalidation de la norme contestée, le parlement ne doit pas nécessairement adopter une attitude défensive. Il peut tout aussi bien consacrer, dans un esprit constructif, une attention et un suivi accrus à l'arrêt de la Cour constitutionnelle. Ces dernières années, la Chambre des représentants s'est attelée à vérifier,

en concertation avec le gouvernement, dans quelle mesure les arrêts de la Cour constitutionnelle requièrent une initiative législative.

Le juge peut également se trouver confronté à un législateur trop zélé et exprimer sa contrariété face à l'inflation législative qui fait obstacle à une bonne administration de la justice, accroît le nombre de conflits entre les lois et alimente l'arriéré judiciaire.

Le juge réprimande le législateur pour négligence ou négligence présumée. Ainsi, en date du 4 juillet 2002, la Cour d'appel de Bruxelles a condamné l'État belge à indemniser une justiciable qui estimait avoir subi un préjudice en raison de la longueur anormale, imputable à une pénurie de magistrats, d'une procédure judiciaire qu'elle avait intentée. Par son arrêt du 28 août 2006, la Cour de cassation a rejeté le recours introduit par l'État belge. Depuis, le gouvernement communique semestriellement à la Chambre un relevé des procédures judiciaires dans le cadre desquelles l'État belge a été condamné en sa qualité de législateur.

Le parlement peut, lui aussi, pénétrer dans la sphère du juge. Les travaux de commissions d'enquête parlementaire peuvent coïncider avec des enquêtes judiciaires en cours. Les travaux des commissions d'enquête peuvent interférer avec des droits tels que la « protection de la vie privée de tiers », le « secret professionnel », ou la « protection du témoin ». Les travaux d'une commission d'enquête parlementaire peuvent donner lieu à des indiscrétions qui trouvent rapidement le chemin des médias. En dépit du fait qu'en vertu de la loi sur l'enquête parlementaire, les députés sont tenus à un devoir de confidentialité à l'égard des informations obtenues dans le cadre de réunions non publiques de commission, des fuites ne sont jamais à exclure dans un environnement parlementaire.

Le juge formule parfois des observations à l'égard de principes constitutionnels tels que l' « irresponsabilité parlementaire ». De tels jugements risquent de compliquer l'exercice normal des missions parlementaires de base. À la suite de l'inclusion d'une liste des organisations sectaires dans le rapport de la commission d'enquête parlementaire qui s'est penchée sur la question des sectes, une association avait intenté une procédure judiciaire en vue d'une citation en responsabilité de l'État belge, eu égard aux agissements de la commission parlementaire concernée. Alors que le premier juge a déclaré l'action irrecevable, la Cour d'appel a donné une suite favorable à la citation en responsabilité et a même condamné l'État belge à publier l'arrêt sous peine d'astreinte. L'État a en outre été condamné à des dommages et intérêts. La portée théorique de l'irresponsabilité parlementaire prévue à l'article 58 de la Constitution et l'application de ce principe revêtaient une importance fondamentale pour la Chambre. Le président de la Chambre a dès lors introduit un pourvoi en cassation contre l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles. Le 1er juin 2006, la Cour de cassation a confirmé le principe de l'irresponsabilité parlementaire en cassant l'arrêt de la cour d'appel.

La judiciarisation de notre société a également entraîné des litiges, dans le cadre desquels le parlement a été appelé à justifier des décisions d'exécution prises dans le cadre de la « gestion quotidienne ». Jusqu'à récemment, le législateur n'avait encore prévu aucune voie de recours pour cette catégorie de litiges. Depuis peu, toutefois, les décisions concernant le personnel des chambres législatives ou des marchés publics peuvent être attaquées devant le Conseil d'État. Il en va de même pour les actes réglementaires émanant des instances supérieures des assemblées.

Tous ces exemples pratiques illustrent les fréquentes interactions entre le parlement et le juge et prouvent qu'il est possible de répondre à la question de savoir comment les deux pouvoirs peuvent, dans le respect de leurs compétences réciproques, entretenir des relations franches et non conflictuelles.

Mesdames et Messieurs,

Le thème abordé au cours de ces deux journées d'étude constitue un domaine de recherche passionnant. Une rencontre entre experts issus d'assemblées de différents États, caractérisés chacun par une vision et une culture juridique propres, conduit toujours à des confrontations intéressantes et enrichissantes. J'adresse donc tous mes vœux de succès à vos réunions et tiens tout particulièrement à féliciter les services juridiques de la Chambre et du Sénat et leurs directeurs pour avoir eu, en même temps que l'excellent dirigeant du CERDP, Monsieur Wojciech Sawicki, cette fort bonne idée de vous réunir.

Je suis certain que les actes de ce colloque seront extrêmement intéressants et pourront sans aucun doute nourrir tant les responsables du monde judiciaires que les acteurs du monde parlementaire.

Je vous remercie.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Les relations difficiles entre le parlement et le pouvoir judiciaire

Pieter Dirck G. Caboor

Juriste au Service juridique de la Chambre des représentants de Belgique,
chargé de cours free-lance à la Hogeschool-Universiteit Brussel *(Centre linguistique universitaire)*
et assistant chargé de travaux pratiques à la Vrije Universiteit Brussel (VUB)*, section « Droit constitutionnel et administratif »*

Gert Van der biesen

Juriste au Service des Affaires juridiques du Sénat de Belgique
et correspondant adjoint CERDP

L'organisation par les services juridiques de la Chambre des représentants et du Sénat de Belgique d'un colloque consacré aux relations entre le parlement et le pouvoir judiciaire n'est pas le fruit du hasard. Le sous-titre de cette introduction générale (« Les relations *difficiles* entre le Parlement et le Pouvoir judiciaire ») procède, lui aussi, d'un choix délibéré.[1]

La doctrine belge en matière de responsabilité des pouvoirs publics a considérablement évolué ces cent dernières années.[2] Si l'on enseignait encore, au début du siècle dernier, que les pouvoirs publics

[1] Voyez aussi : « Préface » de M. VAN DER HULST et A. RESZÖHAZY (pp. 11-22) ; P.D.G. CABOOR et M. VAN DER HULST, « De delicate relatie tussen parlement en gerecht: een rechtsvergelijkend perspectief », *C.D.P.K.* 2008, *à publier sous peu.*

[2] Beaucoup d'auteurs se sont penchés sur la question de la responsabilité de l'État. Pour un tour d'horizon de la doctrine concernant la responsabilité du législateur, voyez : A. ALEN, « La responsabilité des pouvoirs publics pour les fautes du législateur », *J.T.* 2008, 97, note de bas de page n° 3 ; A. VAN OEVELEN, « De aansprakelijkheid van de Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen voor onrechtmatige wetgeving », *T.v.W.* 2006, 400-416.

ne pouvaient pas être tenus pour responsables de leurs actes[3], il est aujourd'hui généralement admis que le juge peut statuer sur les actes du pouvoir exécutif [4] et, dans certaines circonstances, sur ceux du pouvoir judiciaire[5]. Exception faite de certains actes de droit européen[6], seuls les actes du pouvoir législatif ne sont pas visés.

L'irresponsabilité du pouvoir législatif a été – et reste, surtout dans un contexte parlementaire – justifiée par la séparation des pouvoirs, par l'autonomie parlementaire et par l'irresponsabilité parlementaire. Une assemblée parlementaire ne règle-t-elle pas l'ordre de ses propres travaux ? Cette prérogative est expressément inscrite dans la Constitution belge.[7] Et les parlementaires ne jouissent-ils pas, dans le cadre de leurs fonctions, d'un droit absolu à la liberté d'expression ? La Constitution belge consacre également cette prérogative.[8] N'est-il

---

3 X., « Responsabilité civile », in E. PICARD, N. D'HOFFSCHMIDT et J. DE LE COURT (éd.), *Pandectes belges*, Bruxelles, Larcier, 1907, n° 61-78. En ce qui concerne le pouvoir législatif, on citera à titre d'exemple : Cass. 27 juin 1845, *Pas.* 1845, I, 392.

4 Le tournant de la jurisprudence de la Cour de cassation de Belgique est l'arrêt « La Flandria » : Cass. 5 novembre 1920, *Pas.* 1920, I, 193, conclusions, *J.L.M.B.* 2000, 23, note.

5 Le tournant de la jurisprudence de la Cour de cassation de Belgique est constitué par les deux arrêts « Anca » : Cass. 19 décembre 1991, <http://jure.juridat.just.fgov.be> ; Cass. 8 décembre 1994, <http://jure.juridat.just.fgov.be>.

6 Voyez entre autres : C.J.C.E. 19 novembre 1991, arrêt « Francovich et Bonifaci e. a. », C-6/90 et C-9/90, *Rec. C.J.C.E.* 1991, I-05357, <http://eur-lex.europa.eu> ; C.J.C.E. 5 mars 1996, arrêt « Brasserie du Pêcheur et Factortame Ltd e. a. », C-46/93 et C-48/93, *Rec. C.J.C.E.* 1996, I-01029, <http://eur-lex.europa.eu> ; A. VAN OEVELEN, « De aansprakelijkheid van de Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen voor onrechtmatige wetgeving », *T.v.W.* 2006, 400-416.

7 Article 60 de la Constitution belge : « *Chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.* »

8 Article 58 de la Constitution belge : « *Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.* » Voyez également : SERVICE JURIDIQUE DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS, *Précis de droit*

dès lors pas évident qu'un juge ne peut apprécier les actes du pouvoir législatif – le pouvoir suprême de l'État – au regard du principe de précaution, et que ce juge peut encore moins désigner lesdits actes parlementaires comme la cause d'un dommage subi par un citoyen, susceptible de donner lieu à indemnisation ?

Quatre décisions judiciaires récentes ont mis à mal, en Belgique, la confiance en l'inviolabilité juridique du pouvoir législatif en général et du parlement en particulier.[9]

Une première affaire concerne le rapport d'une commission d'enquête parlementaire de la Chambre des représentants qui s'est penchée, il y a une dizaine d'années, sur le phénomène des sectes.[10] Le rapport de cette commission énumérait notamment des actes prêtés à plusieurs organisations. Bien qu'elles n'aient pas toujours pu être vérifiées, les informations visées ont été transcrites sans guère de souci de nuance. L'une des organisations incriminées a alors saisi la justice. À l'été 2005[11], le juge d'appel a estimé que le rapport de la commission d'enquête n'avait pas été rédigé avec rigueur et ordonné qu'une partie de son arrêt soit publiée. La cour d'appel a estimé que les arguments de la séparation des pouvoirs et de l'irresponsabilité parlementaire étaient sans pertinence en l'espèce, dès lors que la cour ne visait pas le parlement ou le pouvoir législatif, mais bien l'État

---

parlementaire. L'irresponsabilité parlementaire ('freedom of speech'), Bruxelles, mars 2007, 32 p., <www.lachambre.be>.

9 Le monde juridique belge a accordé beaucoup d'attention à ces décisions judiciaires. Il n'a pas tardé à les publier et à les commenter (cf. *infra*).

10 Il s'agit de la commission d'enquête visant à élaborer une politique en vue de lutter contre les pratiques illégales des sectes et le danger qu'elles représentent pour la société et pour les personnes, particulièrement les mineurs d'âge. Pour le rapport, voyez : *Doc. parl.* Chambre 1995-1996, n° 313/7 et n° 313/8.

11 Bruxelles 28 juin 2005, *C.D.P.K.* 2005, 655, note, *J.L.M.B.* 2005, 1576, notes, *J.T.* 2005, 594, note, *T.B.B.R.* 2005, 556, note.

belge (fût-il représenté par la Chambre des représentants).[12] En juin 2006[13], la Cour de cassation de Belgique s'est fondée sur l'argument de l'irresponsabilité parlementaire pour casser cet arrêt. La Cour de cassation a estimé que cette immunité s'appliquait à « tous les travaux parlementaires » et qu'il serait contraire à la Constitution que les citoyens aient le droit de réclamer un dédommagement à l'État au motif que des propos manquant de rigueur auraient été tenus dans le cadre des travaux parlementaires.[14]

---

[12] Pour des commentaires doctrinaux, voyez entre autres (par ordre alphabétique) : P. HERBOTS, « Parlement niet aansprakelijk voor 'onzorgvuldig' sektenrapport », *De Juristenkrant* 21 juin 2006, 1 et 9 ; K. MUYLLE, « Luidt artikel 1382 B.W. de doodsklok over artikel 58 G.W.? » (note sous Bruxelles 28 juin 2005), *C.D.P.K.* 2005, 666-675 ; K. MUYLLE et J. VAN NIEUWENHOVE, « Rechter stelt staat aansprakelijk wegens fout in verslaggeving van een parlementaire onderzoekscommissie », *T.B.P.* 2006, 24-25 ; M.-F. RIGAUX, « La responsabilité de l'État pour une faute commise par une commission d'enquête parlementaire », *J.T.* 2005, 598-602 ; M. UYTTENDAELE, « Réflexions à froid sur un petit coup d'État jurisprudentiel » (note sous Bruxelles 28 juin 2005), *J.L.M.B.* 2005, 1590-1600 ; H. VUYE, « Overheidsaansprakelijkheid over het doen en laten van parlementaire onderzoekscommissies… waarom niet en waarom wel? » (note sous Bruxelles 28 juin 2005), *T.B.B.R.* 2005, 503-514 ; J. WILDEMEERSCH, « Quand le pouvoir judiciaire se mêle du pouvoir législatif… » (note sous Bruxelles 28 juin 2005), *J.L.M.B.* 2005, 1600-1611.

[13] Cass. 1er juin 2006, <http://jure.juridat.just.fgov.be>. Voyez aussi : *J.T.* 2006, 461, note, *J.L.M.B.* 2006, 1524, notes, *NjW* 2006, 559, note, *C.D.P.K.* 2006, 905, note, *R.W.* 2006-2007, 213, conclusions et note, *T.B.P.* 2006, 435, note.

[14] Pour des commentaires doctrinaux, voyez entre autres (par ordre alphabétique) : A. ALEN, « La responsabilité des pouvoirs publics pour les fautes du législateur », *J.T.* 2008, 97-101 ; I. BOONE, « Geen aansprakelijkheid van de Staat voor een beweerd onzorgvuldige meningsuiting in het raam van een parlementair onderzoek » (note sous Cass. 1er juin 2006), *NjW* 2006, 561-562 ; E. MAES, « Geen rechterlijke controle, dus geen fout: artikel 58 G.W. belet overheidsaansprakelijkheid voor 'foutief' verslag van parlementaire onderzoekscommissie » (note sous Cass. 1er juin 2006), *C.D.P.K.* 2006, 908-916 ; K. MUYLLE, « Overheidsaansprakelijkheid voor een fout van het Parlement na het 'Sektearrest' van het Hof van Cassatie » (note sous Cass. 1er juin 2006), *T.B.P.* 2006, 438-441 ; M.-F. RIGAUX, « Éloge de la modestie publique. Réflexions en marge des arrêts de la Cour de cassation du 1er juin 2006 et du 28 septembre 2006 concernant la responsabilité civile de l'État pour les fautes commises par le pouvoir législatif », in S.

Quel bel été parlementaire que celui de 2006 ! La discussion fut close, une fois pour toutes, par la plus haute juridiction : vive l'autonomie parlementaire ! Mais toutes les belles histoires ont une fin. En septembre 2006[15], la même Cour de cassation a statué dans une autre affaire : une affaire relative à l'arriéré judiciaire dans l'arrondissement de Bruxelles et, plus particulièrement, un litige qui s'éternisait depuis plus de vingt ans déjà, notamment parce qu'il fallait souvent patienter pendant plusieurs années pour obtenir une audience au tribunal ou à la cour d'appel. Il y avait donc violation du droit qu'a toute personne de bénéficier d'un procès équitable dans un délai raisonnable, et donc de l'article 6, § 1er, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Cour de cassation a confirmé l'arrêt de la cour d'appel, qui condamnait le pouvoir législatif pour ne pas avoir pris toutes les initiatives légales requises

---

LUST et M. NIHOUL (éd.), *Le droit public au tournant du millénaire. Édition anniversaire 10 ans C.D.P.K.*, Bruges, Uitgeverij Vanden Broele, 2007, 195-225 ; Y. THIELS et I. WOUTERS, « La responsabilité des pouvoirs publics. Le pouvoir législatif mis en cause : révolution ou simple évolution ? » (note sous Cass. 1er juin 2006), *J.L.M.B.* 2006, 1526-1548 ; M. UYTTENDAELE, « Du réflexe salutaire à l'ivresse du pouvoir – Premières réflexions sur les arrêts de la Cour de cassation Église universelle du Royaume de Dieu et F.J. » (note sous Cass. 28 septembre 2006), *J.L.M.B.* 2006, 1554-1564 ; S. VAN DROOGHENBROECK, « Observations » (note sous Cass. 1er juin 2006), *J.T.* 2006, 462-463 ; A. VAN OEVELEN, « De aansprakelijkheid van de Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen voor onrechtmatige wetgeving », *T.v.W.* 2006, 400-416 ; A. VAN OEVELEN, « De aansprakelijkheid van de Staat voor fouten van het Parlement: wel in de uitoefening van de wetgevende activiteit, maar niet voor de werkzaamheden van een parlementaire onderzoekscommissie » (note sous Cass. 1er juin 2006), *R.W.* 2006-2007, 222-227 ; J. WILDERMEERSCH, « L'arrêt de la Cour de cassation du 1er juin 2006 versus l'arrêt du 28 septembre 2006 : le loup était déjà dans la bergerie » (note sous Cass. 28 septembre 2006), *J.L.M.B.* 2006, 1550-1554 ; A. WIRTGEN, « Recente ontwikkelingen inzake overheidsaansprakelijkheid », in *Actualia Publiekrecht. Rechtsbescherming*, 1, Bruges, die Keure, 2008,121-158.

15 Cass. 28 septembre 2006, <http://jure.juridat.just.fgov.be>. Voyez aussi : *J.T.* 2006, 594, conclusions et note, *J.L.M.B.* 2006, 1548, notes, *NjW* 2007, 319, note, *R.A.B.G.* 2007, 320, note, *R.C.J.B.* 2007, 353, note, *R.G.A.R.* 2007, 14.242, note, *Rev. not. b.* 2006, 648, note, *R.W.* 2006-2007, 27, note, *T.B.P.* 2007, 546, note.

pour résorber l'arriéré judiciaire dans l'arrondissement bruxellois. Or, la décision d'adopter ou de ne pas adopter une loi semble constituer un acte parlementaire par excellence, au sujet duquel la Cour avait déclaré, quelques mois auparavant, que l'irresponsabilité parlementaire était d'application.[16]

---

[16] Pour des commentaires doctrinaux, voyez entre autres (par ordre alphabétique) : A. ALEN, « La responsabilité des pouvoirs publics pour les fautes du législateur », *J.T.* 2008, 97-101 ; C. BEVERNAGE, « Gerechtelijke achterstand », *De Juristenkrant* 8 novembre 2006, 4 ; I. BOONE, « Aansprakelijkheid van de staat voor fouten begaan in de wetgevende functie » (note sous Cass. 28 septembre 2006), *NjW* 2007, 320 ; R. ERGEC, « Quelques doutes sur la soumission du législateur au droit commun de la responsabilité civile », *J.T.* 2007, 440-441 ; E. MAES, « Wetgever aansprakelijk voor gerechtelijke achterstand in Brussel », *De Juristenkrant* 11 octobre 2006, 1 et 5 ; E. MAES, « Het Hof van Cassatie over de fout van overheidsorganen: streng, strenger, strengst… », *T.B.P.* 2007, 547-553 ; P. MOREAU, « L'arriéré judiciaire à la croisée des pouvoirs – Réflexions à la suite de l'arrêt de la Cour de cassation du 28 septembre 2006 », *R.G.A.R.* 2007, 14.241 ; M.-F. RIGAUX, « Éloge de la modestie publique. Réflexions en marge des arrêts de la Cour de cassation du 1er juin 2006 et du 28 septembre 2006 concernant la responsabilité civile de l'État pour les fautes commises par le pouvoir législatif », in S. LUST et M. NIHOUL (éd.), *Le droit public au tournant du millénaire. Édition anniversaire 10 ans C.D.P.K.*, Bruges, Uitgeverij Vanden Broele, 2007, 195-225 ; M. UYTTENDAELE, « Du réflexe salutaire à l'ivresse du pouvoir – Premières réflexions sur les arrêts de la Cour de cassation Église universelle du Royaume de Dieu et F.J. » (note sous 28 septembre 2006), *J.L.M.B.* 2006, 1554-1564 ; J. VAN COMPERNOLLE et M. VERDUSSEN, « La responsabilité du législateur dans l'arriéré judiciaire », *J.T.* 2007, 433-439 ; S. VAN DROOGHENBROECK, « Arriéré judiciaire et responsabilité de l'État législateur : dissiper les malentendus et les faux espoirs », *R.C.J.B.* 2007, 367-421 ; A. VAN OEVELEN, « De aansprakelijkheid van de Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen voor onrechtmatige wetgeving », *T.v.W.* 2006, 400-416 ; A. VAN OEVELEN, « De aansprakelijkheid van de Staat voor het foutieve verzuim zijn wetgevende bevoegdheid uit te oefenen » (note sous Cass. 28 septembre 2006), *R.W.* 2006-2007, 1124-1128 ; C. VERBRUGGEN, « Een nieuwe stap in de erkenning van overheidsaansprakelijkheid: de aansprakelijkheid van de Staat wegens de uitoefening (of niet-uitoefening) van de wetgevende macht », *R.A.B.G.* 2007, 323-332 ; J. WILDERMEERSCH, « L'arrêt de la Cour de cassation du 1er juin 2006 versus l'arrêt du 28 septembre 2006 : le loup était déjà dans la bergerie » (note sous 28 septembre 2006), *J.L.M.B.* 2006, 1550-1554 ; A. WIRTGEN, « Recente ontwikkelingen inzake overheidsaansprakelijkheid », in *Actualia Publiekrecht. Rechtsbescherming*, 1, Bruges, die Keure, 2008, 121-158.

Outre ces deux arrêts de la Cour de cassation, il y eut également, fin 2005 – début 2006, une ordonnance en référé du président du tribunal de première instance de Bruges.[17] Celui-ci avait été sollicité à la suite de l'attribution d'un bien immobilier de l'État belge à un candidat acquéreur, un autre candidat acquéreur s'étant senti lésé et ayant dénoncé des irrégularités de procédure. Selon le droit belge, la vente d'un domaine public ne peut se faire que moyennant l'approbation du pouvoir législatif, à savoir par l'adoption d'une loi domaniale. Pour éviter que la vente soit définitive, la partie qui s'estimait lésée a demandé d'interdire au législateur d'adopter ladite loi domaniale. Le juge a accédé à cette requête et a interdit au pouvoir législatif de donner son assentiment à l'acte de vente, un acte qui fait pourtant partie des prérogatives du pouvoir législatif. La Chambre des représentants et le Sénat ont formé opposition à cette ordonnance. Finalement, l'ordonnance a été retirée, non pas au nom de la séparation des pouvoirs, mais vu l'absence d'urgence.[18]

Une dernière décision d'une juridiction belge qui illustre parfaitement « les relations *difficiles* entre le parlement et le pouvoir judiciaire » concerne la composition du Sénat après les élections du 10 juin 2007. En l'occurrence, quelques membres d'un parti politique ont assigné le Sénat et son greffier en référé pour le motif que ce parti se voyait priver d'un mandat de sénateur coopté. Bien que le Sénat ait toute latitude pour régler ses travaux[19], le juge bruxellois des référés a estimé disposer d'une compétence suffisante pour instruire l'affaire. Selon le juge, le

---

17 Trib. Bruges (réf.) 14 décembre 2005, *inéd.*

18 Pour des commentaires doctrinaux, voyez entre autres (par ordre alphabétique) : K. MUYLLE et J. VAN NIEUWENHOVE, « Rechter verbiedt Kamer domaniale wet aan te nemen », *T.B.P.* 2006, 221-222 ; M. VAN DER HULST, « Rechter belet het parlement om te legifereren », *T.v.W.* 2007, 50-51.

19 Voyez la note de bas de page n° 7.

litige portait en effet sur le droit subjectif des demandeurs d'avoir un sénateur coopté, ce qui l'autorisait à se prononcer à titre provisoire et de manière marginale sur le point de savoir si, dans l'exercice de ses compétences, le législateur s'était rendu coupable *prima facie* d'une atteinte aux droits subjectifs des demandeurs, sans certes l'autoriser à se substituer à la Chambre législative. L'attitude du Sénat et de son greffier a dès lors fait l'objet d'un contrôle judiciaire, après quoi la demande a été jugée non fondée.[20]

Séparation des pouvoirs, autonomie parlementaire, irresponsabilité parlementaire … Aucun de ces principes n'a pu empêcher que le pouvoir judiciaire belge s'estime de plus en plus habilité, dans les jugements et dans les arrêts précités, à évaluer les actes du pouvoir législatif. D'ailleurs, cette évolution est déjà perceptible depuis plus longtemps dans la pratique quotidienne des services juridiques de la Chambre des représentants et du Sénat de Belgique. Le nombre de litiges portant sur des affaires de personnel a en effet augmenté depuis que, sous la pression de la Cour constitutionnelle[21], le législateur a lui-même habilité le Conseil d'État à statuer sur les décisions administratives individuelles[22] et réglementaires[23] relatives au personnel de la Chambre

---

[20] Trib. Bruxelles (réf.) 19 juillet 2007, *inéd.* Voyez aussi : F. JUDO, « Voorlopig geen tweede senator voor Lijst Dedecker », *De Juristenkrant* 26 septembre 2007, 2.

[21] Cour constitutionnelle n° 31/96, 15 mai 1996, <www.courconstitutionnelle.be> ; Cour constitutionnelle n° 89/2004, 19 mai 2004, <www.courconstitutionnelle.be>.

[22] À partir de l'entrée en vigueur de la loi du 25 mai 1999 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'État, ainsi que le Code judiciaire.

[23] À partir de l'entrée en vigueur de la loi du 15 mai 2007 modifiant l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

et du Sénat.[24] Plus généralement, on a observé ces dernières années une augmentation du nombre d'affaires dans lesquelles la Chambre des représentants ou le Sénat ont été cités à comparaître.

Il semble dès lors de plus en plus probable que les professeurs chargés d'enseigner la « responsabilité des pouvoirs publics » dans les facultés de droit devront récrire – ou, mieux, actualiser – le chapitre de ce cours consacré à la responsabilité du pouvoir législatif.

* * *

Que nous apprennent toutes ces considérations ?

Tout d'abord, en ce qui concerne les avocats, le message est clair. De mauvaises lois engendrent d'importantes demandes d'indemnisation. Or, comme les avocats manifestent une propension légendaire à tirer sur l'ambulance, ils pourraient bien se mettre à prendre pour cible les lois de piètre qualité, ce qui leur ouvrirait assurément un nouveau créneau porteur.

En ce qui concerne le parlement, les choses ne sont pas aussi simples. Si les réponses données par les assemblées membres du CERDP au long questionnaire que leur avons adressé nous ont appris quelque chose (et elles nous ont beaucoup appris), c'est que les relations entre le pouvoir judiciaire et le parlement ne sont pas seulement difficiles ; elles sont également très complexes. En effet, à y regarder de plus près, le droit parlementaire et, plus particulièrement, la souveraineté et l'irresponsabilité parlementaires constituent un sujet complexe,

---

[24] Article 14, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 : « La section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements : 2° des assemblées législatives ou de leurs organes, (…) relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel. »

technique et quelque peu ésotérique. Cela est dû en partie à leurs origines, puisqu'ils sont enracinés dans la tradition et la coutume, et en partie à la multiplicité des fonctions exercées par le parlement. Le parlement est une assemblée qui adopte la Constitution et vote les lois. Il accomplit des actes de contrôle politique. Il vérifie les pouvoirs de ses membres, prend des mesures disciplinaires à l'encontre de ses membres et de non-membres, sélectionne les candidats à certains postes et à certaines fonctions, attribue des marchés publics, nomme et révoque les membres de son personnel, et il consent même au mariage du Chef de l'État et aussi, du reste, à son divorce. La variété des actes accomplis par le parlement pourrait même impressionner certains juristes expérimentés. Pour chacun de ces actes, deux questions retiennent notre attention : cet acte est-il soumis à un contrôle juridictionnel et, dans l'affirmative, comment ce contrôle juridictionnel se déroule-t-il ?

Ainsi que l'indiquent les réponses au questionnaire, chaque parlement jouit d'un certain degré de souveraineté. Certains actes échappent à tout contrôle juridictionnel. Le parlement est, dans une certaine mesure, intouchable. Du moins d'un point de vue judiciaire. Il est un fait, en revanche, que, d'un point de vue politique, le parlement peut être amené à répondre à tout moment de ses choix et de ses actes devant la nation tout entière et, en particulier, devant les électeurs.

La souveraineté du parlement consiste en l'ensemble des droits et immunités dont le parlement et ses membres et fonctionnaires disposent pour assumer effectivement leurs fonctions. Sans cette protection, les parlementaires seraient handicapés pour s'acquitter des obligations qui leur incombent en cette qualité, et l'autorité dont dispose le parlement lui-même pour affronter l'exécutif et en tant que forum où s'expriment

les angoisses des citoyens serait, par conséquent, réduite.[25] Ainsi que le déclare la Cour suprême des Etats-Unis, le parlement a droit à un espace adéquat où il puisse respirer librement.

Mais qu'entend-on exactement par « espace adéquat » ? Quelle est la part de l'action du parlement qui devrait être hors d'atteinte des tribunaux ? Comment identifier les zones où prévalent les règles juridiques ordinaires, dont les tribunaux peuvent imposer le respect, et les zones interdites auxquelles ces tribunaux n'ont pas accès et où prévalent les droits et immunités spéciaux inhérents à l'irresponsabilité parlementaire ? Des problèmes de frontière se posent et pourraient parfois même donner lieu à des escarmouches, voire à des affrontements, et ce sont ces problèmes qui sont au centre des affaires auxquelles nous venons de faire allusion. Celles-ci illustrent parfaitement les problèmes de démarcation.

Nous en venons ainsi à la question essentielle. Comment concilier le bon fonctionnement du parlement et les normes contemporaines d'équité et de responsabilité publique ? Comment parvenir à un équilibre équitable entre les besoins du parlement et les droits de l'individu ? Ce qui est nouveau, c'est que les réponses à ces questions ne sont pas données, comme il semble aller de soi, par le parlement, mais de plus en plus par les cours et tribunaux. Il en est ainsi en Belgique, mais aussi, sans conteste, dans un certain nombre d'autres pays. Il fut un temps où le droit parlementaire était écrit par le parlement, mais aujourd'hui, les cours et tribunaux participent de plus en plus à son écriture. On pourrait dire que, sous cet angle, le droit parlementaire commence à ressembler à n'importe quelle autre branche du droit.

---

[25] JAG. GRIFFITHS et M. RYLE, *Parliament – Functions, Practice and Procedures* (1989), p. 85, cités dans le rapport de la Commission mixte de la Chambre des Lords et de la Chambre des communes chargée d'étudier le problème de l'irresponsabilité parlementaire, *Volume I – Report and Proceedings of the Committee*, mars 1999 (alinéa 3).

Il ne s'agit cependant pas simplement d'une confrontation entre le judiciaire et le parlement. Il s'agit fondamentalement d'un affrontement entre le citoyen et le parlement. De nos jours, le citoyen craint de moins en moins d'utiliser les grands moyens pour obtenir réparation du préjudice qu'il estime avoir subi. Il a un sens plus aigu des droits qui sont les siens, de ce qui lui revient, et il n'hésite pas à recourir au juge pour défendre ses droits. Il ne s'agit donc pas tant d'une question de transformation de la séparation des pouvoirs en une confrontation entre les pouvoirs que de la détermination du simple citoyen à demander au parlement de justifier ses actes. Tous les pouvoirs voient leur action scrutée avec une vigilance accrue par le citoyen, et le parlement n'échappe tout simplement pas à la règle.

Où cette évolution des relations entre le pouvoir judiciaire et le parlement pourrait-elle nous conduire ? Pourrait-elle véritablement mettre en péril l'exercice par le parlement de ses fonctions essentielles, qui sont de s'informer, de débattre et de légiférer ? Pourrait-elle inciter les politiques à contrôler plus étroitement la nomination des juges ? Ou aura-t-elle un effet sain, salutaire sur la manière dont le parlement travaille, en amenant celui-ci à s'améliorer dans son rôle de gestionnaire et de législateur ?

* * *

Quoi qu'il advienne, les services juridiques de la Chambre des représentants et du Sénat de Belgique ont vu, dans les affaires précitées ainsi que dans la tendance perceptible à un contrôle judiciaire accru des actes des assemblées parlementaires, des raisons suffisantes pour consulter le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP) sur les relations entre, d'une part, le législateur et le parlement et, d'autre part, le pouvoir judiciaire. Vu l'importance

de ce sujet, l'organisation d'un colloque consacré à cette question – et donc d'un débat direct avec toutes les assemblées européennes – s'est imposée comme allant de soi.

PREMIER THÈME

Étude de cas relative à un domaine où s'affrontent l'autonomie des assemblées parlementaires et les principes généraux du droit : les perquisitions et saisies dans les locaux du parlement

Le premier thème du séminaire est une étude de cas centrée sur une zone de tension où s'affrontent l'autonomie des assemblées parlementaires et les principes généraux du droit : les perquisitions et saisies dans les locaux du parlement. Il s'agit en effet d'une zone de tension, parce que la question qui est au cœur de ce thème se situe au point d'intersection entre le droit pénal (perquisitions et saisies) et le droit public (dans les locaux du parlement).

L'analyse des réponses données au questionnaire préparatoire (*cf.* Annexe, Partie I, question 6) s'articule autour de cinq axes : (1) la possibilité d'opérer des perquisitions et des saisies dans les locaux du parlement (la plupart des assemblées ont répondu par l'affirmative), (2) la possibilité d'effectuer de tels actes à l'égard du parlement lui-même (quatre assemblées seulement ont fait état de cette possibilité), (3) la possibilité d'accomplir de tels actes à l'égard de parlementaires (ce qui est généralement le cas), (4) les garanties d'ordre procédural qui doivent être observées (des garanties supplémentaires sont souvent prévues en raison du contexte parlementaire) et (5) le cadre juridique applicable (en général, les règles applicables sont les dispositions de droit commun régissant les perquisitions et saisies). Cependant, c'est la récurrence de remarques concernant l'absence ou la

quasi-absence de cas pratiques qui frappe le plus dans les réponses données au questionnaire relatif aux perquisitions et aux saisies.

Deux orateurs principaux offrent un aperçu circonstancié des conditions auxquelles les perquisitions et saisies sont admises dans les locaux de leur assemblée parlementaire. M^me^ Christina Elisabeth Ringvard fournit un commentaire détaillé de la situation en ce qui concerne le *Folketing* danois, insistant tout particulièrement sur le fait que le *Folketing* ne jouit d'aucun privilège ni d'aucune immunité en matière de perquisitions et de saisies. M. Marco Cerase, Conseiller à la *Camera dei Deputati* italienne, expose quant à lui le régime italien d'immunité territoriale dont jouissent les locaux du parlement.

Le professeur Marc Verdussen présente ensuite une analyse juridique globale de la situation qui prévaut en Belgique en matière de perquisitions et de saisies dans les locaux du Parlement, tandis que la professeur Suzie Navot expose enfin les conclusions générales qui se déduisent des débats consacrés à ce premier thème.

Pieter Dirck G. Caboor

Juriste au Service juridique de la Chambre des représentants de Belgique,
chargé de cours free-lance à la Hogeschool-Universiteit Brussel *(Centre linguistique universitaire)*
et assistant chargé de travaux pratiques à la Vrije Universiteit Brussel (VUB)*, section « Droit constitutionnel et administratif »*

Analyse des réponses données par les correspondants CERDP

I. Thème central

Le premier thème abordé au cours du séminaire CERDP des 8 et 9 novembre 2007 est une étude de cas centrée sur une zone de tension où s'affrontent l'autonomie des assemblées parlementaires et les principes généraux du droit : les perquisitions et saisies dans les locaux du Parlement.

La première partie du questionnaire préparatoire, adressé le 20 avril 2007 à l'ensemble des correspondants CERDP, comportait une question n° 6 concernant les perquisitions et saisies (*cf.* Annexe, Partie I^er^, Section 6). Nous posions plus particulièrement ces questions à choix multiple :

– Est-il permis d'opérer une perquisition ou une saisie dans les bâtiments de l'assemblée parlementaire ?
– À l'encontre de quelles personnes ces actes peuvent-il être exécutés ?
– De quelles garanties ces procédures sont-elles entourées ?

Trente-neuf assemblées ont répondu à ces questions, à savoir les assemblées d'Albanie, Allemagne, Arménie, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Islande, Israël, Italie, Macédoine, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède et Suisse.

II. Analyse

Le tableau schématique n° 1 annexé à la présente analyse offre une vue d'ensemble théorique des différents systèmes juridiques qui régissent les perquisitions et saisies pratiquées dans l'enceinte d'un parlement. Ce tableau peut être complété par les informations fournies par chacune des assemblées répondantes. On trouvera une synthèse de l'ensemble des informations pertinentes dans la documentation également annexée (*cf*. tableau n° 2 et tableau n° 3).

De multiples classifications peuvent être élaborées à partir de ce tableau schématique et quasi toutes les options contenues dans ce schéma théorique peuvent être illustrées au moyen de réponse fournies par les correspondants. S'agissant d'un exercice purement statistique, la présente analyse se borne à esquisser un certain nombre de résultats significatifs que l'on peut ventiler en cinq questions principales.

Première question :
Possibilité de procéder à des perquisitions et saisies dans l'enceinte du Parlement

La question principale est de savoir si des perquisitions et saisies peuvent, oui ou non, être effectuées dans l'enceinte du Parlement. Presque

toutes les assemblées répondantes indiquent que des perquisitions et saisies sont possibles, quoique pas toujours dans la même mesure ni moyennant les mêmes garanties et conditions procédurales.

On notera l'observation formulée par plusieurs assemblées selon laquelle quelques précédents seulement sont connus et, dans certains cas, aucun. Cependant, la plupart des assemblées répondantes confirment que les perquisitions et saisies dans l'enceinte du Parlement sont autorisées d'un point de vue juridique (même si la question est théorique ou controversée).

Il n'est toutefois pas possible de procéder à des perquisitions et saisies dans l'enceinte des assemblées d'Islande, de Russie et de Serbie. Aucune autre information n'est disponible à ce propos, bien que le système italien puisse offrir une explication.

Les assemblées italiennes déclarent qu'aucune perquisition ou saisie ne peut être effectuée dans leurs locaux. La Chambre des députés et le Sénat italiens jouissent d'une inviolabilité (une sorte d'immunité territoriale) dans leur enceinte. Leurs présidents peuvent néanmoins accorder une dérogation. Au cours du séminaire, M. Marco Cerase, représentant de la Chambre italienne, a pris la parole en tant qu'orateur principal pour fournir de plus amples informations concernant ce système. Sa contribution écrite est publiée aux pages 72 à 78.

Deuxième question :
Possibilité de procéder à ces actes à l'encontre du Parlement lui-même

Quatre assemblées seulement ont répondu que des perquisitions et saisies pouvaient être pratiquées à l'encontre du Parlement lui-même.

Il s'agit des assemblées de Bosnie-Herzégovine, de Croatie, du Danemark et de Norvège.

En ce qui concerne la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et la Norvège, cela pourrait s'expliquer par le fait que les assemblées de ces pays possèdent la personnalité juridique et estent en justice en tant qu'entité indépendante (c*f.* deuxième thème : « La représentation en justice d'une assemblée parlementaire », page 99 e.s.). Le Danemark déclare par ailleurs que la question de savoir si le *Folketing* possède la personnalité juridique n'a pas encore reçu de réponse claire, bien que cette assemblée semble agir en justice en tant qu'entité indépendante.

Toutes les autres assemblées répondantes excluent qu'il puisse être procédé à des perquisitions et saisies à l'encontre du Parlement lui-même.

Troisième question :
Possibilité de procéder à ces actes à l'encontre des parlementaires

Dans la plupart des cas, des perquisitions et saisies peuvent être opérées à l'encontre des parlementaires dans l'enceinte du Parlement. Cependant, l'irresponsabilité et l'inviolabilité parlementaires sont très souvent présentées comme des facteurs expliquant la restriction de la possibilité de procéder à des perquisitions et saisies ainsi que l'extension des garanties procédurales imposées.

Quelques assemblées excluent toute possibilité de pratiquer une perquisition ou une saisie à l'encontre de parlementaires dans l'enceinte du Parlement. Les réponses données au questionnaire ne fournissent aucun autre détail à ce sujet, bien que l'on puisse

supposer que l'impossibilité de procéder à ces actes soit attribuable à l'irresponsabilité et à l'inviolabilité parlementaires.

Quatrième question :
Garanties procédurales

Pour ce qui est des garanties procédurales, on peut distinguer deux types d'exigences juridiques :

– d'une part, il doit être satisfait aux conditions auxquelles est subordonnée l'exécution d'une perquisition ou d'une saisie, telles que la possession d'un mandat judiciaire (bien que l'assemblée répondante du Royaume-Uni semble confirmer qu'aucune garantie spécifique ne serait applicable) ;
– d'autre part, il arrive que l'exécution d'une perquisition ou d'une saisie dans l'enceinte du Parlement impose des garanties procédurales supplémentaires, telles que l'autorisation ou la présence du Président ou du Secrétaire général de l'assemblée. Ce sont très probablement le contexte parlementaire, en général, et l'irresponsabilité et l'inviolabilité parlementaires, en particulier, qui justifient ces garanties supplémentaires.

Cinquième question :
Cadre juridique

Bien que nous n'ayons pas adressé de question spécifique sur ce point, les réponses des assemblées semblent indiquer que pour ce qui est des garanties procédurales, les perquisitions et saisies sont en principe régies par le droit commun (auquel vient s'ajouter dans certains cas une protection spéciale accordée aux parlementaires). Les assemblées

danoise et suédoise confirment même l'absence de toute règle spéciale régissant les perquisitions et saisies dans les bâtiments du Parlement. Au cours du séminaire, M^me^ Christina Elisabeth Ringvard, représentante du *Folketing* danois, a exposé la situation en ce qui concerne cette assemblée. On trouvera sa contribution écrite aux pages 66 à 71. En Suisse, en revanche, une loi spéciale sur le Parlement règle la possibilité d'opérer des perquisitions et saisies dans l'enceinte de l'assemblée, mais il n'existerait pas de précédent.

L'absence de précédent et l'absence de cadre juridique spécifique pour l'exécution de perquisitions ou de saisies dans l'enceinte du Parlement ont causé quelque hésitation chez certains répondants, ainsi qu'il ressort des deux exemples ci-après :

– Les deux assemblées polonaises (*Sejm* et Sénat) ont répondu à notre questionnaire. Bien que le *Sejm* considère que des perquisitions et saisies peuvent être opérées dans l'enceinte du Parlement, cette réponse serait discutable au regard du droit constitutionnel polonais. Le répondant se réfère à cet égard à une sorte d'immunité territoriale (*cf*. Italie). Cependant, le Sénat polonais confirme d'autre part sans ambiguïté que des perquisitions et saisies peuvent bel et bien être effectuées dans l'enceinte du Parlement. En fin de compte, les réponses fournies par les deux assemblées polonaises aboutissent au même résultat, si ce n'est qu'une de ces assemblées se montre plus réservée que l'autre.
– L'assemblée slovène semble également hésiter. En principe, il ne peut être procédé à aucune perquisition ou saisie dans l'enceinte du Parlement, quoique la réponse à la question suivante semble indiquer que de tels actes pourraient être accomplis à l'encontre de collaborateurs des membres et à l'encontre du personnel parlementaire.

III. Conclusion préliminaire

D'un point de vue théorique, la majorité des assemblées répondantes confirment la possibilité de procéder à des perquisitions et saisies dans l'enceinte du Parlement. Les principes généraux du droit, ainsi que certaines mesures spécifiques visant à protéger les parlementaires, sont appliqués quand il est procédé à des perquisitions ou à des saisies dans un environnement parlementaire.

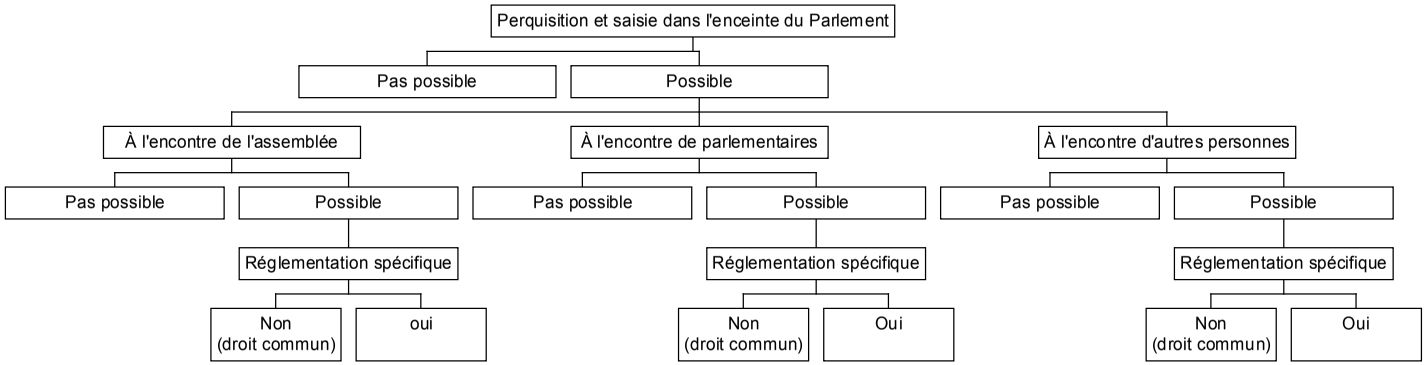
Trois assemblées excluent toute possibilité de procéder à une perquisition ou à une saisie dans leur enceinte. Le répondant italien fait état de la notion d'immunité des bâtiments du Parlement, mais il indique parallèlement que le Président de l'assemblée concernée peut accorder une dérogation.

L'endroit où il est procédé à la perquisition ou à la saisie, à savoir l'enceinte du Parlement, semble influer sur les garanties juridiques auxquelles il doit être satisfait. Outre les conditions juridiques d'ordre général dont sont assorties les perquisitions et saisies, l'autorisation ou la présence du Président de l'assemblée (ou une autre sorte de contrôle parlementaire préventif) est souvent obligatoire.

Cependant, ce qui frappe surtout dans les réponses données au questionnaire relatif aux perquisitions et saisies, c'est la récurrence des remarques concernant l'absence de précédent ou l'existence de quelques précédents seulement. La tension dont il est question dans le titre du présent thème pourrait ne pas être aussi forte que nous l'avions présumé, ou est-on confronté à une sorte de réticence du pouvoir judiciaire à affronter les parlements et leur soi-disant autonomie ?

Tableaux mentionnés dans le texte ci-dessus

- *Tableau n° 1 : schéma récapitulatif théorique*



- *Tableau n° 2 : bref récapitulatif des réponses*

Pays	P&S dans l'enceinte du Parlement	À l'encontre du Parlement	À l'encontre de parlementaires	À l'encontre de collaborateurs des parlementaires	À l'encontre du personnel	Garanties procédurales
Albanie	X		X	X	X	X
Allemagne	X		X	X	X	X
Arménie	X			X	X	X
Autriche	X		X	X	X	X
Belgique	X		X	X	X	X
Bosnie-Herzégovine	X	X	X	X	X	X
Bulgarie	X		(X)	X	X	X
Croatie	X	X	X	X	X	X
Danemark	X	X	X	X	X	X
Espagne	X			X	X	X
Estonie	X			X	X	X
Finlande	X		X	X	X	X
France	X		X	X	X	X
Géorgie	X				X	X
Grèce	X			X	X	X
Islande	–					
Israël	X		X	X	X	X
Italie	(X)					
Macédoine	X		X		X	X
Norvège	X	X	X	X	X	X
Pays-Bas	X		X	X	X	X
Pologne *Sejm*	(X)					
Pologne Sénat	X		X	X	X	X
Portugal	X		X	X	X	X
République tchèque	X		X	X	X	X
Roumanie	X		X	X	X	X
Royaume-Uni	X		X	X	X	
Russie	–					
Serbie	–					
Slovaquie	X		X	X	X	X
Slovénie	(X)			X	X	
Suède	X		X	X	X	X
Suisse	X		X	X	X	X

– *Tableau n° 3 : récapitulatif par assemblée des réponses les plus pertinentes*

P+S = perquisitions et saisies

Albanie	P+S possibles À l'encontre de parlementaires, collaborateurs et membres du personnel Réglementation spécifique pour les parlementaires : Cour constitutionnelle + inviolabilité (autorisation préalable du Parlement)
Allemagne	P+S possibles *Zeugnisverweigerungsrecht* À l'encontre de parlementaires, collaborateurs et membres du personnel Réglementation spécifique pour les parlementaires : autorisation du Président + présence d'un représentant du Président + présence d'un autre parlementaire
Arménie	P+S possibles À l'encontre de collaborateurs et de membres du personnel Mandat judiciaire

Autriche	P+S possibles À l'encontre de parlementaires, collaborateurs, membres du personnel et tiers Parlementaires : inviolabilité + consentement préalable de la Commission des immunités
Belgique	P+S possibles À l'encontre de parlementaires, collaborateurs, membres du personnel et tiers Mandat judiciaire, présence du Président (dans le cas d'un parlementaire) Controversé : P+S dans le cadre d'une enquête à l'encontre d'un parlementaire ou d'un tiers
Bosnie-Herzégovine	P+S possibles À l'encontre de l'assemblée, de parlementaires, collaborateurs et membres du personnel Présence du Secrétaire général (si P ou S concerne personnel) Présence du Président de la Commission des pouvoirs et privilèges (si P ou S concerne un parlementaire)
Bulgarie	P+S possibles À l'encontre de collaborateurs, membres du personnel et tiers Parlementaires : inviolabilité parlementaire Autorisation et présence d'autorités judiciaires

Croatie	P+S possibles À l'encontre de l'assemblée, de parlementaires, collaborateurs et membres du personnel Présence du Secrétaire général (si P ou S concerne personnel) Présence du Président de la Commission des pouvoirs et privilèges (si P ou S concerne un parlementaire)
Danemark	P+S possibles À l'encontre de l'assemblée, parlementaires, collaborateurs, membres du personnel et tiers Mandat judiciaire
Espagne	P+S possibles (pas de précédent) À l'encontre de collaborateurs et membres du personnel Autorisation du Président
Estonie	P+S possibles À l'encontre de collaborateurs, membres du personnel et tiers Mandat judiciaire
Finlande	P+S possibles À l'encontre de parlementaires, collaborateurs, membres du personnel et tiers Garanties spéciales prévues par la loi relative aux mesures coercitives

France	P+S possibles À l'encontre de parlementaires, collaborateurs et membres du personnel Mandat judiciaire, autorisation du Président, présence du Secrétaire général et de fonctionnaires compétents
Géorgie	P+S possibles À l'encontre de membres du personnel Mandat judiciaire
Grèce	P+S possibles À l'encontre de collaborateurs et membres du personnel Mandat judiciaire
Islande	~~P+S~~
Israël	P+S possibles (un seul précédent) À l'encontre de parlementaires, collaborateurs et membres du personnel Autorisation et présence du Président (pas clair)
Italie	~~P+S~~ Immunité territoriale

Macédoine	P+S possibles À l'encontre de parlementaires, membres du personnel et tiers Mandat judiciaire, présence du Président, présence du Secrétaire général
Norvège	P+S possibles À l'encontre de l'assemblée, de parlementaires, collaborateurs et membres du personnel Mandat judiciaire
Pays-Bas	P+S possibles (sauf en cas de réunion) À l'encontre de parlementaires, collaborateurs et membres du personnel Mandat judiciaire
Pologne – *Sejm*	P+S possibles (controversé) Immunité territoriale + inviolabilité parlementaire Autorisation du *Marshall* du *Sejm* Confidentialité
Pologne – Sénat	P+S possibles À l'encontre de parlementaires, collaborateurs et membres du personnel Inviolabilité parlementaire, consentement du Sénat, notification du Président, mandat judiciaire

Portugal	P+S possibles À l'encontre de parlementaires, collaborateurs, membres du personnel et tiers Mandat judiciaire
République tchèque	P+S possibles À l'encontre de parlementaires, collaborateurs et membres du personnel Parlementaires : inviolabilité Mandat judiciaire
Roumanie	P+S possibles, selon les règles fixées pour tous les lieux publics À l'encontre de parlementaires, collaborateurs, membres du personnel et tiers Si la personne concernée est un parlementaire, la procédure en cas d'inviolabilité parlementaire doit être respectée Mandat judiciaire, présence du parlementaire concerné, présence du Secrétaire général, présence du membre du personnel concerné Membres du personnel peuvent être présents en qualité de témoins

Royaume-Uni	P+S possibles À l'encontre de parlementaires, collaborateurs, membres du personnel et tiers Autorisation du Président (par courtoisie), bien que les parlementaires ne jouissent pas de l'inviolabilité pour les infractions commises dans le cadre parlementaire
Russie	~~P+S~~ Inviolabilité parlementaire
Serbie	~~P+S~~
Slovaquie	P+S possibles (théorique, pas de précédent) À l'encontre de parlementaires, collaborateurs et membres du personnel Mandat judiciaire et présence d'une autorité judiciaire
Slovénie	P+S possibles / ~~P+S~~ La personne concernée devrait être citée en justice Les parlementaires jouissent de l'inviolabilité parlementaire Probablement à l'encontre d'un collaborateur et d'un membre du personnel
Suède	P+S possibles À l'encontre de parlementaires, collaborateurs, membres du personnel et tiers Mandat judiciaire

Suisse	P+S possibles (pas de précédent) À l'encontre de parlementaires, collaborateurs, membres du personnel et tiers Autorisation du Collège des présidents Loi sur le Parlement

Christina Elisabeth Ringvard

Correspondante adjointe CERDP
et Membre de la Section « Bibliothèque, Archives et Informations »
du Folketing *(Parlement danois)*

Perquisitions et saisies dans l'enceinte du Parlement danois : conditions, contexte et pratique

I. Introduction

Le *Folketing* (Parlement danois) ne jouit d'aucune protection spéciale contre les perquisitions et saisies. Ces actes peuvent être dirigés contre des parlementaires, des collaborateurs de parlementaires, des membres du personnel du *Folketing* et des tierces personnes présentes dans l'enceinte de celui-ci. En ce qui concerne la possibilité de procéder à une perquisition ou à une saisie à l'encontre de l'assemblée elle-même, il n'existe aucune règle qui interdise effectivement de recourir à de telles mesures. À supposer que toutes les autres conditions soient remplies, il serait sans doute possible d'effectuer une perquisition ou une saisie à l'encontre du *Folketing*, mais il faudrait aussi que celui-ci soit doté de la personnalité juridique, ce que la jurisprudence danoise ne permet pas d'affirmer avec certitude.

Les recherches et saisies dans l'enceinte du parlement sont soumises aux règles généralement applicables et sont exécutées dans le respect des garanties procédurales.

Le principe général en matière de perquisitions et de saisies est énoncé à l'article 72 de la Constitution danoise, tandis que les règles spécifiques

applicables en ce domaine sont prévues dans une série de dispositions de la loi relative à l'administration de la Justice.

Pour ce qui est des garanties procédurales, il suffit de souligner que les exigences juridiques d'ordre général, y compris le respect des principes de proportionnalité et de clémence, doivent être remplies et qu'aucune loi n'accorde au Parlement danois de garanties supplémentaires en matière de procédure.

II. Principe général et règles spécifiques

Ainsi que nous l'avons indiqué ci-dessus, le **principe général** en matière de perquisitions et de saisies est inscrit dans l'article 72 de la *Constitution danoise*.

Cet article, qui date de 1849, dispose que *« La résidence est inviolable. Toute perquisition, toute saisie et tout examen de lettres et d'autres documents, ou toute violation du secret imposé en matière de correspondance et de communications télégraphiques et téléphoniques doivent, être couverts par un mandat judiciaire, sauf exception prévue par la loi. »*.

Au Danemark, il y a aujourd'hui plus de deux cents lois prévoyant de telles exceptions à l'obligation d'être en possession d'un mandat judiciaire, mais aucune d'elles ne concerne le parlement. Il s'ensuit qu'en ce qui concerne le parlement, un mandat judiciaire est exigé dans tous les cas.

On notera que lorsque cet article a été adopté dans le cadre de la première Constitution danoise, les pères constituants se sont beaucoup

intéressés aux citoyens et à la protection des droits civils du citoyen, y compris à la protection de sa résidence, mais ils ne se sont aucunement préoccupés de mettre le parlement à l'abri des perquisitions et saisies. Par conséquent, ce sont les règles générales qui s'appliquent.

Quant aux **règles spécifiques régissant les perquisitions et saisies**, elles figurent dans la *loi relative à l'administration de la Justice* (ainsi que nous l'avons indiqué ci-dessus).

Conformément à la Section 793 de cette loi, la police peut procéder à des perquisitions et saisies, mais il est par ailleurs prévu à la Section 796 que toutes les décisions en ce domaine doivent être prises par voie de mandat judiciaire. Cette dernière section prévoit en outre que ce mandat judiciaire doit mentionner les circonstances qui fondent la décision et, en outre, qu'il faut donner à la personne qui occupe la résidence ou d'autres lieux d'habitation l'occasion de faire une déclaration avant que le tribunal décide de délivrer le mandat. Il existe, bien sûr, des exceptions à cette règle. C'est ainsi que, si l'attente de la délivrance d'un mandat a pour effet de faire perdre son objet à la perquisition ou à la saisie, la police peut décider de procéder à ces actes.

En examinant de plus près les conditions spécifiques, on observera que celles-ci se répartissent en deux catégories. Elles diffèrent en effet selon que la personne qui occupe les lieux a ou n'a pas la qualité de suspect.

Si la personne qui occupe les lieux a la qualité de suspect, il doit y avoir des raisons raisonnables de soupçonner qu'elle a commis une infraction poursuivie par l'État et il faut qu'il soit présumé que la perquisition revêtira une importance significative pour l'enquête. De plus, cette enquête doit concerner une infraction que la loi punit d'une

peine d'emprisonnement et il doit exister des raisons particulières de présumer que la perquisition permettra de recueillir des preuves ou de trouver des objets qu'il est utile de saisir.

Aucun mandat judiciaire n'est requis si la personne qui a la qualité de suspect donne son autorisation écrite.

Il en va de même si les lieux à perquisitionner sont occupés par une personne qui n'a pas la qualité de suspect. Si cette personne ne donne pas son autorisation, il ne peut être procédé à la perquisition que si l'enquête concerne une infraction que la loi punit d'une peine d'emprisonnement et que s'il existe des raisons particulières de présumer que la perquisition permettra de recueillir des preuves ou de trouver des objets qu'il est utile de saisir.[1]

---

[1] *Dispositions de la loi relative à l'administration de la Justice qui sont applicables aux perquisitions :*

Section 793

(1) Conformément aux règles énoncées dans le présent chapitre, la police peut procéder à la perquisition
   1) des résidences et autres lieux d'habitation, documents, écrits et autres objets similaires, ainsi que du contenu d'objets fermés, et
   2) d'autres objets, ainsi que de locaux autres que des lieux d'habitation.

Section 794

(1) Les lieux d'habitation, ou autres locaux ou objets, qui sont en la possession d'un suspect, ne peuvent être perquisitionnés que si
   1) l'intéressé est soupçonné pour des raisons raisonnables d'avoir commis une infraction qui est poursuivie par l'État, et
   2) s'il est présumé que la perquisition revêtira une importance significative pour l'enquête.

(2) Pour les perquisitions visées à la Section 793, Sous-section 1re, n° 1 [résidences ou autres lieux d'habitation, documents, écrits et objets similaires, ainsi que le contenu d'objets fermés], il est en outre requis soit qu'il s'agisse d'une infraction que la loi punit d'une peine d'emprisonnement, soit qu'il existe des raisons particulières de présumer que la perquisition permettra de recueillir des preuves ou de trouver des objets qu'il est utile de saisir.

Section 795

(1) Les perquisitions de lieux d'habitation, ou d'autres locaux ou objets, qui sont en la possession d'une personne qui n'a pas la qualité de suspect, ne sont pas régies par les règles prévues au présent chapitre, si l'intéressé donne son autorisation écrite

Des règles et garanties analogues s'appliquent en ce qui concerne les saisies.[2]

---

pour qu'il soit procédé à la perquisition ou si l'intéressé donne son autorisation dans le cadre de la découverte ou de la dénonciation d'une infraction. Hors ces cas, il ne peut être procédé à la perquisition des possessions d'une personne n'ayant pas la qualité de suspect que si

1) l'enquête concerne une infraction que la loi punit d'une peine d'emprisonnement et
2) s'il existe des raisons particulières de présumer que la perquisition permettra de recueillir des preuves ou de trouver des objets qu'il est utile de saisir.

Section 796

(1) Il appartient à la police de décider de perquisitionner les objets ou locaux visés à la Section 793, Sous-section 1re, n° 2 [objets qui ne sont ni des documents, écrits ou objets similaires, ni le contenu d'objets fermés, ou des locaux autres que des lieux d'habitation], qui sont en la possession d'un suspect.

(2) Dans tous les autres cas, la décision de perquisitionner est prise par voie de mandat judiciaire [à moins que l'intéressé ne donne son autorisation écrite pour qu'il soit procédé à la perquisition, ou que celle-ci ne s'opère dans le cadre de la découverte ou de la dénonciation d'une infraction et qu'il ne faille procéder à une perquisition sur les lieux du délit]. Le mandat judiciaire mentionnera les circonstances particulières sur la base desquelles le tribunal considère que les conditions requises pour appliquer les mesures sont remplies. Le mandat peut être révoqué à tout moment.

[…]

- Si l'attente de la délivrance d'un mandat judiciaire a pour effet de faire perdre son objet à la mesure, la police peut décider.
- Sur demande, la police soumettra l'affaire au tribunal dans les vingt-quatre heures.
- Avant que le tribunal ne décide, l'occasion de faire une déclaration sera donnée à la personne qui est en la possession des lieux d'habitation, des locaux ou des objets.
- La police peut décider de perquisitionner des lieux d'habitation, etc., dans le cadre de la découverte d'une infraction, si la personne qui a la possession de ces lieux, etc., n'a pas la qualité de suspect et ne peut pas être contactée immédiatement.

[2] *Dispositions de la loi relative à l'administration de la Justice qui sont applicables aux saisies :*

Section 801

(1) Conformément aux règles du présent chapitre, il peut être procédé à une saisie

1) pour recueillir des preuves,
2) pour garantir l'obtention par l'État du défraiement, de la confiscation et de l'amende auxquels il prétend,

III. Immunité parlementaire après une perquisition ou une saisie

Aux termes de l'article 57 de la *Constitution danoise* : *« Sauf le cas de flagrant délit, aucun membre du Folketing ne sera poursuivi ou emprisonné, de quelque manière que ce soit, sans l'autorisation de l'Assemblée. En dehors du Folketing, aucun membre ne pourra être tenu pour civilement responsable des propos qu'il a tenus au sein de celui-ci, si ce n'est de l'accord de l'Assemblée. »*

Ainsi, les membres du Folketing jouissent de l'immunité parlementaire.

En pratique, l'autorisation de procéder à une saisie est toujours accordée, sauf si le membre est inculpé en raison de propos qu'il a tenus au sein du Folketing. Si tel est le cas, une telle autorisation n'a jusqu'à présent jamais été donnée.

---

3) pour garantir l'obtention par la victime de la restitution ou de l'indemnisation à laquelle elle prétend, et
4) lorsque l'inculpé s'est soustrait à tout nouvel acte de poursuite.

Section 806

(1) Toute décision concernant une saisie ou un ordre de divulguer est prise à la demande de la police. Toute demande de pratiquer une saisie visant à garantir l'obtention d'une indemnisation peut également être faite par la victime.
(2) [Dans des circonstances normales,] les décisions sont prises par les tribunaux par voie de mandat. Celui-ci mentionnera les circonstances particulières propres à l'affaire sur la base desquelles le tribunal considère que les conditions requises pour appliquer les mesures sont remplies. Le tribunal peut révoquer le mandat à tout moment.

Marco Cerase

Conseiller auprès de la Commission des Immunités de la Camera dei Deputati *(Chambre des députés du Parlement italien)*

Perquisitions et saisies au Parlement italien … et ailleurs

Le 23 février 1981, le colonel Tejero, de l'armée espagnole, a fait irruption dans l'enceinte du Congrès espagnol et, avec son pistolet, a tiré quelques coups de feu vers le plafond.

Il a ordonné à tous les membres de se coucher par terre et a annoncé un coup d'État militaire qui, dans ses intentions, devait mettre un terme au régime constitutionnel et parlementaire, lequel n'avait été restauré que très récemment après la fin de la dictature franquiste.

Seuls trois membres ont refusé d'obéir : le premier ministre sortant, Adolfo Suarez, le ministre de la Défense, Gutierrez Mellado, et le chef de file du parti communiste, Santiago Carrillo.

Fort heureusement, la jeune démocratie espagnole était déjà solide : le roi Juan Carlos est apparu à la télévision le jour suivant et a déclaré totalement illégitime la tentative de coup d'État et averti chacun qu'il n'accepterait pas d'interruption du processus démocratique. Les quelques militaires qui avaient soutenu Tejero se sont alors rendus.

C'est le travail des historiens de s'attarder sur ce récit et son issue heureuse. C'est le travail des fonctionnaires parlementaires de souligner que c'est précisément l'enceinte du Congrès espagnol que Tejero a choisie pour tenter d'écraser la démocratie.

L'immunité parlementaire a une longue histoire et est aussi ancienne que les parlements eux-mêmes.

L'irresponsabilité parlementaire *(« freedom of speech »)*, telle qu'elle est consacrée par le paragraphe 9 de la *Bill of Rights* (Déclaration des droits), implique que les représentants des pouvoirs exécutif et judiciaire ne peuvent pénétrer dans l'enceinte du parlement pour y opérer des perquisitions ou des saisies ; il est évident que nul ne peut non plus y pénétrer en armes.

Dans la tradition italienne, le pouvoir de police au sein du parlement appartient au Président de l'assemblée. Lui seul peut autoriser des forces armées à pénétrer dans l'enceinte du parlement, et il ne peut ordonner à la police de pénétrer dans cette enceinte qu'après avoir suspendu les travaux parlementaires.

Seul le Bureau de l'assemblée a autorité pour sanctionner des membres en raison de troubles de l'ordre ou d'un comportement violent.

Si un membre du personnel militaire est élu et siège au sein de l'assemblée, il doit porter une tenue civile : il ne peut pas porter l'uniforme (les militaires peuvent, bien sûr, conserver leur uniforme s'ils ne sont pas membres du parlement et qu'ils sont convoqués par des commissions pour participer à des auditions).

Cette règle n'est pas énoncée telle quelle dans la Constitution. L'article 64 de cette dernière dispose que chaque Chambre adopte ses propres règles à la majorité absolue. Toutefois, les règlements des Chambres du Parlement italien (l'article 62 pour la Chambre des députés et l'article 69 pour le Sénat) prévoient effectivement l'immunité de l'enceinte.

Le précédent constitue une autre source de droit pertinente dans ce domaine.

La Cour constitutionnelle italienne a reconnu la validité de telles sources, même si c'est en termes généraux (arrêts n° 231 de 1975, 129 de 1981 et 154 de 1985).

L'article 62 du Règlement de la Chambre des députés italienne dispose également que la police ne peut se livrer à aucunes investigations dans les bâtiments de l'assemblée sans le consentement du Président de celle-ci. Il s'agit d'une règle générale, qui ne fait pas de distinction selon que les investigations ont pour but de rechercher des preuves à l'encontre d'un membre, d'un membre du personnel ou de tiers.

En général, le Président de l'assemblée refuse son consentement si les enquêteurs ne précisent pas clairement les buts de leurs investigations ou de leur perquisition et si le Président de l'assemblée estime que ces actes auront pour effet de perturber le travail législatif.

Si le seul objectif de la police est de se procurer des documents spécifiques qui n'ont pas trait au travail parlementaire proprement dit (tels que des relevés téléphoniques, des attestations de nature administrative, des documents concernant des travaux exécutés par des entrepreneurs dans les locaux de la Chambre, etc.), le Président de l'assemblée donne généralement son consentement.

On notera que l'immunité reconnue à la Chambre implique notamment que le consentement de son Président est requis pour que des membres du personnel parlementaire puissent être interrogés en tant que témoins dans le cadre d'enquêtes ou de jugements. En général, de tels interrogatoires sont autorisés, mais un conseil, désigné par le Président de l'assemblée, y assiste.

Théoriquement, le pouvoir judiciaire pourrait contester un refus devant la Cour constitutionnelle, mais cela ne s'est encore jamais produit. En revanche, on a pu constater récemment que, lorsque la Commission

parlementaire spéciale pour les services secrets a refusé de donner à une juridiction accès à des documents contenant des informations confidentielles et ayant un rapport avec des poursuites pénales, la Cour constitutionnelle a confirmé ce refus (arrêt n° 139 de 2007) au motif que cette juridiction n'avait pas fait état de motifs suffisants dans sa demande.

Un épisode récent me semble constituer un « trait d'union » très utile pour passer de l'immunité concernant les locaux du parlement à l'immunité concernant ses membres.

Certains d'entre vous se souviendront peut-être de ces jours terribles de 2005 où l'ouragan Katrina a contraint de nombreuses personnes à fuir la Nouvelle-Orléans. Une nuit, des policiers et des journalistes ont remarqué un véhicule de la garde nationale qui circulait à contre-courant de la foule. À un certain moment, le véhicule s'est arrêté devant une maison, un homme s'est précipité à l'intérieur et est revenu quelques minutes plus tard avec un drôle de sac.

Il s'est ensuite avéré que l'homme en question était le député Jefferson, un démocrate de Louisiane, membre influent de la Commission des Voies et Moyens de la Chambre des représentants.

Il n'est pas nécessaire de préciser ce qui se trouvait dans le sac, étant donné qu'il n'a pas fallu attendre bien longtemps avant que M. Jefferson soit accusé de corruption, que son autre maison (à Washington DC) soit perquisitionnée et que de l'argent soit trouvé dans le réfrigérateur de sa cuisine.

Selon la loi italienne, il n'aurait pas été permis de mener des perquisitions dans sa maison, sa chambre d'hôtel ou sa voiture sans le consentement de la Chambre. Mais une telle règle n'existe pas dans la

Constitution des Etats-Unis, dont l'article I^{er}, paragraphe 6, alinéa 1er, énonce cependant le principe de l'irresponsabilité parlementaire.

Or, aux Etats-Unis, ce principe va plus loin que l'irresponsabilité parlementaire proprement dite ; il s'applique également aux preuves recueillies à l'occasion d'un acte d'investigation. Le fait qu'un parlementaire ne puisse pas être interrogé signifie aussi que les preuves qui ont été recueillies ne peuvent pas être utilisées contre lui.

Ainsi, lorsque plus tard dans l'enquête (en mai 2006), le FBI a procédé à une perquisition dans le bureau que M. Jefferson occupait à Capitol Hill, cela a fait naître une nouvelle affaire judiciaire, parallèle à la première : l'affaire *Rayburn House Office Building v. United States*, la première affaire étant bien entendu l'affaire *United States v. Jefferson*.

Selon le Bureau du Conseil juridique de la Chambre, perquisitionner dans le bureau occupé par M. Jefferson au Congrès revenait à l'obliger à dévoiler ses travaux législatifs, ce qui équivalait en fait à l'interroger sur des questions couvertes par l'irresponsabilité parlementaire.

Le juge de première instance a donné tort au Congrès, faisant valoir que l'enceinte de la Chambre ne pouvait être considérée comme « un sanctuaire financé par le contribuable ».

Il s'est cependant avéré ensuite que la Cour d'appel du District de Columbia était moins au diapason de l'homme de la rue et plus favorable à l'orthodoxie parlementaire. Elle a en effet rendu un arrêt allant à l'encontre du jugement précédent.

Cette Cour d'appel a fait valoir que l'immunité dont le parlementaire bénéficiait en vertu de la clause relative à l'irresponsabilité parlementaire, en ce qui concerne les preuves recueillies contre lui,

englobait également le droit pour ce parlementaire de refuser de remettre un document produit et/ou conservé dans ses bureaux du Congrès. S'appuyant sur un précédent, la Cour a déclaré que l'immunité portant sur les éléments de preuve recueillis valait également pour les documents. Ceux-ci peuvent en effet, tout autant que des déclarations verbales, constituer des éléments de preuve (Voir l'affaire *Rayburn House v. United States*, plaidée le 15 mai et jugée le 3 août 2007, points 11-12).

Il m'est ainsi plus facile de revenir à présent à l'immunité totale que la Constitution italienne accorde aux parlementaires pour leur domicile.

L'idée qui sous-tend cette disposition constitutionnelle est que l'habitation, la voiture et la chambre d'hôtel d'un parlementaire constituent des endroits privés et intimes où il doit pouvoir se retirer seul pour réfléchir sans être dérangé et trouver la paix.

Nos Pères fondateurs étaient persuadés qu'au sortir du régime fasciste et de l'occupation nazie, la démocratie parlementaire devait être restaurée sur des bases traditionnelles.

Les assassinats de Giacomo Matteotti et Giovanni Amendola, et l'emprisonnement d'Antonio Gramsci étaient encore dans tous les esprits. La pratique fasciste et allemande consistant à faire irruption au domicile d'opposants au régime avait marqué la mémoire des politiques qui venaient d'être élus en 1946. C'est la raison pour laquelle ni la police ni les magistrats ne peuvent ordonner de procéder à une perquisition ou à une saisie chez un parlementaire sans le consentement du parlement.

Bien sûr, il est permis de se demander aujourd'hui si ces raisons sont toujours valables. C'est une question que même les parlementaires semblent se poser, à la lumière de l'indépendance du pouvoir judiciaire

par rapport au pouvoir exécutif. Il y a eu récemment au moins deux affaires dans lesquelles la police a ordonné, et même effectué, des perquisitions chez un parlementaire et dans lesquelles ce parlementaire ou bien n'a élevé aucune objection, ou bien n'a pas fait valoir son immunité devant la justice.

En 2002, un parlementaire a tenté, en tant que locataire, de faire valoir son immunité afin de s'opposer à son expulsion par son propriétaire, mais le Président de la Chambre ne l'a pas soutenu.

En 2004, cependant, la Chambre a attaqué, devant la Cour constitutionnelle, une perquisition effectuée dans le bureau qu'un de ses membres occupait au siège de son parti. La Cour a argué que le ministère public n'avait pas produit suffisamment d'éléments attestant qu'il avait précédemment examiné et sélectionné des preuves démontrant que le bureau ne contenait pas de documents ayant trait au travail législatif (arrêt n° 58 de 2004).

Marc Verdussen

Professeur à l'Université de Louvain – UCL (Belgique)

Les perquisitions et les saisies dans les locaux parlementaires en Belgique[1]

Depuis Montesquieu, la séparation des pouvoirs n'a jamais été conçue sous la forme d'un cloisonnement étanche entre ceux-ci. Elle n'en a pas moins justifié, pendant des décennies, un système sensiblement dérogatoire de responsabilité judiciaire des ministres et surtout des parlementaires. Il ne nous revient pas ici de porter un jugement étayé et circonstancié sur une telle différence de traitement par rapport aux citoyens. Elle avait ses raisons d'être et elle en a encore à ce jour. On constatera néanmoins qu'en Belgique comme ailleurs, ce traitement différencié s'est progressivement estompé. Sur le plan pénal, les poursuites des ministres et des parlementaires étaient parsemées d'obstacles constitutionnels qui ont été partiellement levés par des révisions constitutionnelles adoptées en 1997 et 1998[2]. Sur le plan civil, la Cour de cassation, dans un arrêt rendu le 28 septembre 2006, a affirmé pour la première fois le principe de la responsabilité de l'État du fait de la fonction de légiférer[3].

---

1 Je remercie Anne-Stéphanie Renson, assistante à l'UCL, pour l'aide intelligente qu'elle m'a apportée dans la préparation de cette note.

2 Voy. M. Verdussen, « La répression pénale des ministres et des parlementaires en Belgique », *Rev. sc. crim.* 2001, pp. 771-779.

3 Cass. 28 septembre 2006, *J.T.* 2006, p. 595, avec les conclusions conformes de M. le premier avocat général J.-Fr. Leclercq. Sur cet arrêt, voy. not. A. Alen, « La responsabilité des pouvoirs publics pour les fautes du législateur. Réflexions sur les arrêts de la Cour de cassation du 1er juin 2006 et du 28 septembre 2006 », *J.T.* 2008, pp. 97-101 ; R. Ergec, « Quelques doutes sur la soumission du législateur au droit commun de la responsabilité civile », *J.T.* 2007, pp. 440-441 ; Y.

De toute évidence, ces mesures récentes traduisent une évolution notable dans les rapports entre le pouvoir judiciaire et les deux autres pouvoirs et, tout spécialement, le pouvoir législatif. Cette évolution se vérifie tout particulièrement à propos des perquisitions et des saisies dirigées contre des parlementaires.

La question centrale qui nous intéresse ici est bien circonscrite : un juge d'instruction peut-il mener une perquisition, voire effectuer une saisie, contre un parlementaire dans les locaux du Parlement et, plus spécialement, dans le bureau du parlementaire ?

La question se heurte immédiatement à un problème préalable : le bureau d'un parlementaire est-il un « domicile » au sens de l'article 15 de la Constitution belge et de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ? Cette question appelle désormais une réponse positive. Certes, la jurisprudence de la Cour de cassation est prudente, en considérant que le droit au respect de la vie privée comprend les espaces professionnels, pour autant que « les activités qui y sont développées revêtent un caractère privé » et que « la correspondance confidentielle y [soit] préservée »[4]. Toutefois, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est plus catégorique, les juges

---

Thiels et I. Wouters, « La responsabilité des pouvoirs publics. Le pouvoir législatif mis en cause : révolution ou évolution ? », *J.L.M.B.* 2006, pp. 1526-1548 ; J. van Compernolle et M. Verdussen, « La responsabilité du législateur dans l'arriéré judiciaire », *J.T.* 2007, pp. 433-439 ; A. Van Oevelen, « De aansprakelijkheid van de Staat voor het foutieve verzuim zijn wetgevende bevoegdheid uit te oefenen », *R.W.* 2006, pp. 1124-1128 ; M. Uyttendaele, « Du réflexe salutaire à l'ivresse du pouvoir. Premières réflexions sur les arrêts de la Cour de cassation 'Église universelle du royaume de Dieu' et 'F.J.' », *J.L.M.B.* 2006, pp. 1554-1564 ; S. Van Drooghenbroeck, « Arriéré judiciaire et responsabilité de l'État-législateur : dissiper les malentendus et les faux espoirs », *R.C.J.B.* 2007, pp. 367-421 ; J. Wildemeersch, « L'arrêt de la Cour de cassation du 1er juin 2006 *versus* l'arrêt du 28 septembre 2006 : le loup était déjà dans la bergerie », *J.L.M.B.,* 2006, pp. 1550-1554.

4 Cass. 19 février 2002, *Pas.* 2002, I, p. 498.

incluant dans la notion de vie privée le lieu où s'exerce une activité professionnelle. Se fondant sur une interprétation dynamique de la Convention, la Cour va même jusqu'à considérer qu'« il est temps de reconnaître, dans certaines circonstances, que les droits garantis sous l'angle de l'article 8 de la Convention peuvent être interprétés comme incluant pour une société le droit au respect de son siège social, son agence ou ses locaux professionnels »[5]. La Cour de justice des Communautés européennes s'est très rapidement rangée à cette jurisprudence[6].

Dans le même ordre d'idées, on souligne que le Palais de la Nation, siège de la Chambre des représentants et du Sénat, ne jouit d'aucune forme de *protection territoriale* qui empêcherait qu'y soit menée une perquisition. Si la loi du 2 mars 1954 tendant à prévenir et réprimer les atteintes au libre exercice des pouvoirs souverains établis par la Constitution incrimine certains comportements, notamment dans les locaux du Parlement, c'est afin de juguler toute manifestation qui viserait à troubler le déroulement des travaux parlementaires[7].

Cette difficulté préalable étant dissipée, la perquisition – qui est prévue et organisée par le législateur fédéral[8] – se heurte-t-elle à des

---

5 C.E.D.H., arrêt *Sociétés Colas et autres c. France*, du 16 avril 2002. Dans le même sens, voy. not. C.E.D.H., arrêt *Ernst et autres c. Belgique*, du 15 juillet 2003 ; arrêt *Van Rossem c. Belgique*, du 9 décembre 2004 ; arrêt *Buck c. Allemagne*, du 28 avril 2005 ; arrêt *Wieser et Bicos Beteiligungen GmbH c. Autriche*, du 16 octobre 2007.

6 C.J.C.E., arrêt *Roquette Frères SA c. France*, du 22 octobre 2003, aff. C-94/00.

7 M. Verdussen, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 301-302.

8 Art. 87, 88, 89 et 89*bis* du Code d'instruction criminelle ; loi du 7 juin 1969 fixant le temps pendant lequel il ne peut être procédé à des perquisitions ou visites domiciliaires. Voy. H.-D. Bosly et D. Vandermeersch, *Droit de la procédure pénale*, 4e éd., Bruges, La Charte, 2005, pp. 654-671 ; M. Franchimont, A. Jacobs et A. Masset, *Manuel de procédure pénale*, 2e éd., Bruxelles, Larcier, 2006, pp.

règles qui consacreraient une *protection personnelle* au profit des parlementaires ?

Avant la révision, en 1997, de l'article 59 de la Constitution – qui est le siège de l'inviolabilité parlementaire[9] –, une perquisition ne pouvait être menée contre un parlementaire si l'immunité de ce dernier n'avait pas été préalablement levée par une autorisation de l'assemblée dont il faisait partie. Cette règle posait de réels problèmes. En effet, l'appréciation par l'assemblée du sérieux de la demande de levée de l'immunité parlementaire supposait qu'elle soit saisie d'un dossier suffisamment étayé, avec des indices solides quant à la matérialité des faits, mais aussi des indices de culpabilité. Or, en règle générale, c'était précisément la nécessité d'étayer le dossier qui justifiait la démarche du ministère public visant à obtenir la levée de l'immunité parlementaire. Il en résultait une situation de blocage : le ministère public ne pouvait pousser ses investigations plus avant – par la saisine d'un juge d'instruction – sans une autorisation de l'assemblée, qui elle-même ne pouvait l'accorder qu'à la condition que les investigations déjà effectuées aient été assez concluantes.

Depuis la révision de cette disposition[10], la perquisition fait partie, comme l'inculpation, des actes d'instruction qui peuvent être ordonnés et exécutés sans levée de l'immunité parlementaire. Pour autant, la perquisition ne peut être menée librement. Elle est encadrée par un certain nombre de règles constitutionnelles, qui visent à prévenir plusieurs risques déterminés.

452-464 ; R. Verstraeten, *Handboek strafvordering*, 4e éd., Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2007, pp. 285-296.

9 Art. 120 de la Constitution : « Tout membre d'un Parlement de communauté ou de région bénéficie des immunités prévues aux articles 58 et 59 ».

10 Voy. G. Goedertier, « De nieuwe regeling van de parlementaire onschendbaarheid », *C.D.P.K.* 1998, pp. 424-444 ; M. Verdussen, « Une inviolabilité parlementaire tempérée », *J.T.* 1997, pp. 673-679.

Le premier risque est celui d'une perquisition arbitraire ou, à tout le moins, téméraire. Deux règles permettent d'éviter de telles perquisitions.

Tout d'abord, en vertu de l'article 59, alinéa 2, de la Constitution, quand un juge d'instruction estime devoir recourir à une perquisition à l'encontre d'un parlementaire, il ne peut pas l'ordonner lui-même, mais il doit passer par la voie du Premier Président de la cour d'appel. Seul ce dernier est habilité à prendre la décision, c'est-à-dire à « apprécier, sur la base du dossier, si la mesure sollicitée est justifiée »[11]. Il s'agit là d'un mécanisme de filtrage destiné à réfréner les initiatives suspectes ou intempestives de magistrats instructeurs peu scrupuleux. En toute vraisemblance, le choix du Premier Président de la cour d'appel se justifie par le fait qu'en vertu de l'article 398 du Code judiciaire, les juges d'instruction sont placés, à l'instar des autres juges du tribunal de première instance, sous la surveillance de la cour d'appel du ressort.

Ensuite, si, malgré cette règle, une perquisition arbitraire ou téméraire devait être ordonnée, une autre règle interviendrait à titre subsidiaire. En vertu de l'article 59, alinéa 5, de la Constitution, un parlementaire faisant l'objet d'une instruction judiciaire peut, à tous les stades de cette instruction, demander à l'assemblée dont il est membre de suspendre les poursuites engagées à son égard si – précisent les travaux préparatoires – il peut démontrer, « par des arguments convaincants », que ces poursuites ont été « intentées de manière inconsidérée, irresponsable ou vexatoire » ou qu'elles sont « arbitraires »[12]. Lorsqu'une telle demande est introduite, l'assemblée doit se prononcer à la majorité renforcée des deux tiers des votes exprimés. Lors des discussions parlementaires, cette règle a été qualifiée de « procédure

---

[11] *Ann. parl.* Sénat sess. ord. 1996-1997, séance du 15 janvier 1997.

[12] *Doc. parl.* Sénat sess. ord. 1996-1997, n° 1-363/11, pp. 3 et 5.

de sonnette d'alarme », ce qui est de nature à prêter à confusion avec une autre procédure, très éloignée de notre sujet. On dira plutôt qu'elle représente pour le parlementaire, et pour l'assemblée dont il fait partie, une « soupape de sécurité ».

Le deuxième risque tient à la possibilité que le juge d'instruction saisisse des pièces couvertes par l'irresponsabilité parlementaire[13] ou par le secret professionnel[14]. C'est précisément pour conjurer un tel risque qu'en vertu de l'article 59, alinéa 3, de la Constitution, une perquisition ne peut être menée à l'encontre d'un parlementaire qu'en présence du Président de l'assemblée concernée ou d'un membre désigné par lui. Certes, le président ou son délégué n'est pas en mesure de s'opposer à la perquisition, ni à la saisie de pièces. Son rôle n'est pas pour autant passif : s'il a des objections ou des réserves à faire valoir, spécialement quant aux documents dont la saisie est envisagée, il doit pouvoir exiger qu'on les acte au procès-verbal. Ce sera le cas si le document est couvert par l'irresponsabilité parlementaire ou le secret professionnel, ou encore si ce document ne lui paraît pas offrir un lien suffisant avec le dossier à l'instruction.

Le troisième risque gît dans l'éventualité que le juge d'instruction mène la perquisition à un moment inopportun au regard du déroulement des activités parlementaires. Selon nous, si l'article 59, alinéa 2, de la Constitution impose au Premier Président de la cour d'appel de communiquer la décision de perquisition au Président de l'assemblée concernée, c'est afin qu'il soit en mesure d'être présent au moment où la décision est mise en œuvre, comme il vient d'être dit, mais c'est

---

13 Art. 58 de la Constitution.

14 Art. 3, al. 4 et 5, et 8, al. 1er, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, modifiée par la loi du 30 juin 1996. Voy. P. Lambert, *Secret professionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 75-77.

aussi pour lui permettre de fixer avec le juge un moment qui n'est pas incompatible avec l'agenda parlementaire[15].

La question centrale examinée ci-dessus en appelle d'autres.

Les solutions esquissées s'appliquent-elles lorsque la perquisition dans le bureau du parlementaire se rapporte à des faits auxquels ce dernier est étranger ? Sous l'empire du régime applicable jusqu'en 1997, la Cour de cassation admettait qu'une perquisition soit effectuée au domicile d'un parlementaire, sans autorisation de l'assemblée dont il était membre, quand les faits délictueux étaient reprochés à des tiers[16]. Si la perquisition opérée dans de telles conditions conduisait néanmoins à découvrir des preuves ou des indices à charge du parlementaire en question, elle devait être frappée de nullité, en ce que – et seulement en ce que – elle se rapportait à ce parlementaire[17]. Cette jurisprudence nous semble transposable – *mutatis mutandis* – au nouveau régime de l'article 59 de la Constitution.

---

[15] Une circulaire du Procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles insiste sur la nécessité de faire cette communication « sans délai, et en tout cas avant l'exécution des mesures contraignantes visées par celui qui a donné l'ordre, soit le Premier Président de la cour d'appel » (Circ. n° COL.6/97).

[16] Cass. 30 septembre 1992, *J.L.M.B.* 1992, p. 1226, obs. O. Klees ; *Rev. dr. pén. crim.* 1993, p. 96, note H.-D. Bosly et T. Bosly. L'arrêt de la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Liège du 27 août 1992, annulé par l'arrêt en référence de la Cour de cassation, a été publié : *J.T.* 1992, p. 576. Sur cette affaire, voy. M. Uyttendaele, « Actualité de l'immunité parlementaire », *J.T.* 1993, pp. 437-443. La solution de la Cour de cassation est conforme à l'opinion émise dans la mercuriale prononcée à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation du 15 septembre 1955 par le Procureur général R. Hayoit de Termicourt (« L'immunité parlementaire », *J.T.,* 1955*,* p. 617).

[17] Voy. M. Uyttendaele, « Actualité de l'immunité parlementaire », *op. cit*., pp. 439-440. Le terme « non-opposabilité » est préférable à « nullité » (relative) : voy. D. Vandermeersch, « Les poursuites à charge d'un parlementaire », obs. sous Commission de la justice du Sénat, 18 janvier 1994, *J.L.M.B.* 1994, p. 735.

Un juge d'instruction peut-il mener librement une perquisition, voire effectuer une saisie, dans les locaux du Parlement – par exemple, dans le bureau d'un membre du Service juridique du Sénat – dès le moment où la mesure n'est pas dirigée contre un parlementaire ? Assurément. Les règles évoquées pour les parlementaires ne s'appliquent plus ici. Une réserve s'impose néanmoins : en principe, un juge d'instruction n'est pas autorisé à saisir des documents couverts par l'irresponsabilité parlementaire ou par le secret professionnel[18], même si l'assemblée ou son Président ne sont pas vraiment en mesure de s'y opposer[19]. Pour autant que de besoin, on précisera qu'il s'agit de mesures exceptionnelles auxquelles, dans la pratique, les magistrats instructeurs recourent avec la plus grande circonspection et, généralement, en prenant bien soin d'en informer le Président de l'assemblée concernée.

*

En conclusion, il nous paraît que la manière dont le droit belge règle les perquisitions et les saisies dans l'enceinte parlementaire traduit un judicieux équilibre entre des préoccupations qui, au départ, ne sont pas convergentes : d'une part, le souci de veiller à une bonne administration de la justice pénale et, d'autre part, la préoccupation de ne pas entraver abusivement l'accomplissement du travail parlementaire et la liberté

---

[18] Sur la possibilité de saisir ou non des procès-verbaux d'audition de témoins établis par une commission d'enquête parlementaire lorsque l'audition a eu lieu à huis clos, voy. A. De Nauw et J. Velu, « Avis sur la consultation des documents des commissions d'enquête de la Chambre des représentants », *R.B.D.C.,* 1999*,* pp. 438-448.

[19] « Il n'existe pas en droit belge d'organe ayant une compétence générale pour régler les litiges entre les organes constitutionnels fédéraux, notamment le litige qui pourrait éventuellement surgir entre la Chambre ou une commission d'enquête et un juge d'instruction ou d'autres autorités judiciaires à propos de la communication ou de la saisie de documents d'une commission d'enquête de la Chambre » (A. De Nauw, « Avis complémentaire sur la consultation des documents des commissions d'enquête de la Chambre des représentants », *R.B.D.C.,* 1999, p. 463).

d'expression des parlementaires. Cet équilibre a pu être trouvé parce que certaines affaires judicaires ont révélé les profondes lacunes du système antérieur.

Extraits des discussions consacrées au premier thème

Après avoir souligné que les parlementaires jouissent déjà d'une immunité totale en ce qui concerne la liberté de parole et, de surcroît, d'une immunité en matière de poursuites judiciaires, motivées par des raisons politiques ou autres, **M. Koen MUYLLE**, référendaire à la Cour constitutionnelle de Belgique, demande ce qui pourrait justifier que cette immunité personnelle soit étendue aux bâtiments du parlement.

Il demande par ailleurs comment éviter qu'une perquisition interfère directement avec les travaux de l'assemblée. Une perquisition provoque en effet un certain émoi, de sorte qu'il est difficilement imaginable qu'elle puisse avoir lieu pendant les activités parlementaires sans affecter leur déroulement. Comment les pays qui permettent de perquisitionner dans les bâtiments du parlement parviennent-ils à éviter cette interférence ?

Ces questions font l'objet de réponses des deux orateurs principaux.

M^me^ Christina Elisabeth RINGVARD fait remarquer que, dans la pratique, il s'agit là d'un problème très limité. Il ne s'est d'ailleurs jamais posé au Danemark.

Outre que le Danemark est, de longue date, une démocratie d'une stabilité remarquable, les sondages montrent invariablement que la population danoise a une très grande confiance dans les autorités

policières, si bien que personne n'imagine que ces autorités puissent se rendre coupables d'abus en matière de perquisition ou de saisie.

Selon l'intervenante, il s'ensuit qu'il n'est absolument pas nécessaire de prévoir en ce domaine des dispositions spéciales applicables au parlement.

M. Marco CERASE fait observer que si, dans toutes les démocraties européennes et de par le monde, les relations entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif et politique étaient paisibles et empreintes d'une confiance mutuelle, l'irresponsabilité dont jouissent les parlementaires serait suffisante. Mais il faut malheureusement constater que, dans certains pays ou à certaines époques, ces relations n'ont rien d'harmonieux. Ainsi, en Italie, le pouvoir judiciaire a, durant la période fasciste (de 1922 à 1943), été l'arme dont l'exécutif s'est servi pour écraser les opposants au régime.

L'intervenant estime que ce qui importe avant tout est de parvenir à un équilibre, comme l'a souligné M. Pieter CABOOR dans l'introduction générale du séminaire. Il ne pense pas qu'il faille gommer de la Constitution ou des règlements des assemblées les dispositions prévoyant qu'il ne peut y avoir de perquisition ou de saisie qu'avec le consentement de l'assemblée concernée, mais il estime que celle-ci doit user de son pouvoir de donner ou refuser son consentement avec une grande prudence, sagesse et clairvoyance, et que le consentement devrait généralement être accordé.

Il illustre son propos en exposant le cas de la commission d'enquête sur le crime organisé, instituée par le Parlement italien. Au cours de ses travaux, qui ont duré de nombreuses années, cette commission, constatant le peu d'empressement des autorités judiciaires à faire progresser les investigations, s'est attachée à recueillir elle-même

des preuves et témoignages. Quel paradoxe eût-ce été si les autorités judiciaires avaient pratiqué des saisies au sein de la commission d'enquête qui tentait précisément de démontrer l'inefficacité de ces mêmes autorités !

En conclusion, M. CERASE se dit partisan de conserver l'immunité des bâtiments se trouvant dans l'enceinte du parlement dans les pays où les relations entre les pouvoirs posent problème.

M. André REZSÖHAZY, président de conférence, ajoute qu'il y aurait un réel danger pour le travail parlementaire si les autorités judiciaires pouvaient tout à coup accéder, par des perquisitions, à des documents qui contiennent des déclarations confidentielles. Il faut en effet être bien conscient que ces déclarations ont parfois été faites par des témoins au péril de leur vie, comme ce fut le cas au Sénat de Belgique dans le cadre de la commission d'enquête sur les événements du Rwanda.

Suzie Navot

Professeur de droit,
Directrice du Département de droit public de l'École de droit, College of Management – Academic Studies*, Israël*

Observations finales et conclusion

Observations finales

La première – et, selon moi, la plus importante – conclusion que l'on puisse tirer de l'analyse d'ensemble des réponses données au questionnaire adressé à tous les correspondants CERDP est que la plupart des pays concernés par l'étude permettent de procéder à des perquisitions et saisies dans l'enceinte du parlement. Cette conclusion montre un glissement manifeste de la protection de l'assemblée parlementaire elle-même – ou du bâtiment qui l'abrite, en tant que symbole traditionnel de la souveraineté parlementaire – vers la protection des fonctions légitimes du parlement et de ses membres.

Cette conclusion est en accord avec les précédents historiques. Il n'a jamais été permis que les immunités reconnues au parlement, telles que l'immunité préservant de toute arrestation, interfèrent avec l'administration de la justice pénale. Le parlement en tant que tel n'est pas à l'abri des procédures pénales ordinaires, pas plus qu'il ne l'est de l'application de la loi ordinaire.

Dans le cadre de cette conclusion, il importe de souligner le fait que certains pays admettent la possibilité de procéder à des perquisitions et saisies, même si leur Constitution ne permet pas expressément ces actes, et même si la possibilité d'y recourir reste théorique, étant

donné qu'aucun précédent n'a été enregistré à ce jour. Cela dénote l'importance que ces pays accordent à la règle de droit et au principe d'égalité.

S'agissant de perquisitions et de saisies, il y aurait lieu de distinguer entre les saisies effectuées au sein du parlement et dirigées contre des tiers, des membres du personnel ou des collaborateurs des membres, d'une part, et celles dirigées contre des membres du parlement, d'autre part. Dans ma conclusion, je m'intéresserai exclusivement aux membres du parlement, en raison de la protection spéciale qui leur est octroyée dans le cadre des immunités parlementaires.

La première constatation qui s'impose à ce propos est que l'autorisation de perquisitionner les bureaux de parlementaires ne met pas en péril la capacité du parlement à fonctionner efficacement, et ce, pour une raison qui semble évidente. Les immunités visent à préserver l'accomplissement de la « fonction légitime » du parlement et, si une perquisition est menée à l'encontre de membres de celui-ci, elle est le plus souvent effectuée à la suite d'un comportement présenté comme « illégitime ». C'est ce que nous avons pu observer récemment dans de nombreux pays, par exemple dans des cas de corruption.

Une fois le premier « obstacle » surmonté – ce qui signifie que la plupart des pays considèrent que les perquisitions et saisies sont possibles –, il faut s'intéresser à la deuxième phase, celle qui concerne les garanties dont l'accomplissement de ces actes est assorti.

Si l'on se base sur l'ensemble des réponses données au questionnaire, on constate que l'exécution d'une perquisition doit répondre à deux conditions :

1) une condition d'ordre juridique, comme l'obligation de disposer d'un mandat judiciaire, et

2) l'autorisation ou/et la présence du Président de l'assemblée.

Ces deux conditions posent problème. D'une part, une condition d'ordre juridique ne prend pas en compte des questions d'immunités parlementaires. D'autre part, l'autorisation du Président, ou sa présence, semble constituer une « garantie personnelle ». Il s'agit là d'une condition qui a valeur protocolaire, symbolique, plutôt que d'une réelle garantie assurant que les immunités ne seront pas violées. Il se peut que la présence du Président offre aux membres une occasion de demander un avis et incite à se poser des questions concernant la perquisition. Cependant, je doute que cette présence garantisse vraiment qu'il ne soit pas porté atteinte aux immunités parlementaires.

C'est pourquoi la nouvelle question que nous devrions envisager est de savoir comment permettre l'exécution d'une telle perquisition sans divulguer des documents confidentiels, des informations qui sont couvertes par l'immunité parlementaire ou font partie de « procédures au sein du parlement ».

Un des exemples les plus frappants de cette nécessité dans laquelle les parlements se trouvent désormais de concilier ces éléments nous est fourni par une affaire[1] tranchée il y a peu aux Etats-Unis, pays où, durant plus de deux cents ans depuis l'adoption de la Constitution, aucun membre du Congrès n'avait, jusqu'à l'an dernier, fait l'objet d'une perquisition dans les locaux de son assemblée.

En l'occurrence, le FBI, qui menait une enquête afin de déterminer si un membre du Congrès était impliqué dans une affaire de corruption, sollicita un mandat pour perquisitionner son bureau au sein du

[1] Cour d'appel des Etats-Unis (ressort de Columbia) n° 06-3105, *Etats-Unis d'Amérique v. Rayburn house office building* (arrêt du 3 août 2007).

Congrès dans le but de mettre la main sur des documents et fichiers informatiques. Le FBI exécuta le mandat, emportant des copies de fichiers et des disques durs se trouvant dans les ordinateurs du bureau de l'intéressé.

Le membre du Congrès déposa une requête en restitution des biens saisis, faisant valoir que la perquisition était contraire à la Constitution en tant qu'elle violait l'immunité accordée par la clause relative à la liberté de parole, et qu'elle violait le principe de la séparation des pouvoirs. Le membre du Congrès excipa du fait qu'on ne lui avait pas permis de faire la distinction entre les documents saisis dans son bureau et d'examiner, avant que ceux-ci soient emportés, s'il y avait parmi eux des documents couverts par l'immunité.

Sa requête fut rejetée par le tribunal d'instance, mais la Cour d'appel de Columbia décida, le 3 août 2007, que la perquisition et la saisie avaient violé l'immunité législative et qu'il aurait fallu permettre à l'intéressé de faire valoir son immunité relativement à certains documents avant que ceux-ci ne soient saisis, afin d'éviter que des documents couverts par l'immunité ne tombent entre les mains des agents chargés d'exécuter la loi.

Le juge Rogers statua ce qui suit :
« Les procédures spéciales décrites dans le mandat de perquisition n'auraient pas évité la violation de la clause relative à la liberté de parole parce qu'elles privèrent le membre du Congrès de toute possibilité d'identifier et de faire valoir l'immunité quant aux documents législatifs avant que ceux-ci ne doivent être divulgués aux agents de l'Exécutif. »

Pour ce motif, la Cour jugea que le membre du Congrès en question avait droit à la restitution de tous les documents législatifs (y compris les copies) couverts par l'immunité :
« En vertu de ces principes, nous concluons que l'intéressé a droit, ainsi que le tribunal d'instance peut le décider en première instance conformément à l'ordonnance de renvoi, à la restitution de tous les documents (y compris les copies) qui constituent des documents législatifs couverts par l'immunité aux termes de la clause relative à la liberté de parole. Si cette clause est d'application, la protection qu'elle offre est absolue. »

Cette décision récente montre que les mandats ou autorisations délivrés par les autorités judiciaires n'évitent pas, en soi, la violation des immunités parlementaires. Ces mandats et autorisations ne laissent généralement aux parlementaires aucune possibilité d'identifier et de faire valoir l'immunité relativement aux documents législatifs avant que ceux-ci ne soient divulgués à la police. Nous pouvons déduire de cette affaire que même dans les régimes où la tradition de la séparation des pouvoirs est fermement ancrée, les parlementaires ne peuvent pas empêcher que des activités non couvertes par l'immunité ou non protégées fassent l'objet d'investigations pénales. On constate toutefois que les perquisitions et saisies dans l'enceinte du parlement constituent une problématique entièrement neuve.

Conclusion

Trois questions différentes, ou trois phases différentes, doivent être envisagées dans le cadre de la problématique des perquisitions et saisies dans les locaux du parlement :

1) La première question qui se pose est celle de savoir si un pays donné permet qu'il soit procédé à des perquisitions et saisies dans l'enceinte de son parlement. C'était là la première phase de l'étude, et la grosse majorité des pays concernés par l'étude ont répondu à cette question par l'affirmative.
2) La seconde question, posée aux pays qui avaient répondu à la première question par l'affirmative, porte sur les conditions juridiques requises pour effectuer une perquisition et une saisie. Ici, nous avons constaté que la plupart des pays exigeaient un mandat judiciaire ainsi que l'autorisation ou la présence du Président de l'assemblée.
3) La troisième question (ou la troisième phase) concerne les nouveaux problèmes que les parlements sont appelés à résoudre aujourd'hui : quelles procédures devraient-ils établir pour examiner et déterminer s'il y a, parmi les choses saisies, des documents et objets qui sont couverts par une immunité en vertu de l'irresponsabilité parlementaire ? Il faut se souvenir que des documents saisis au sein d'une assemblée parlementaire peuvent être couverts par une immunité et que tel est le cas des documents et fichiers informatiques trouvés dans les bureaux du parlementaire.

Il s'ensuit que les parlements ont besoin de nouvelles « procédures », de nouveaux « mécanismes » et de nouvelles règles pour trancher les contestations concernant les documents couverts par l'immunité. Ces règles doivent répondre à des questions telles que celles-ci : à qui appartient-il de faire le tri entre les documents couverts et les documents non couverts par l'immunité ? Cette différenciation doit-elle être l'affaire du seul parlement ou est-il préférable que celui-ci désigne un « tiers neutre » pour l'effectuer ? Sur quel critère devrait-

on se fonder dans le cas de « documents mixtes » ? Le critère de l'« objectif dominant », qui est généralement utilisé par les tribunaux en ce qui concerne le secret professionnel, conviendrait-il, par exemple, pour déterminer si des documents bénéficient de l'immunité dans le cadre de l'irresponsabilité parlementaire ?

Pour conclure, je me permettrai de recommander aux parlements de passer à la « troisième phase » et d'élaborer un protocole ou un ensemble de règles définissant les procédures en matière de perquisitions et de saisies, procédures qui devront tendre à préserver les principes fondamentaux s'appliquant aux documents parlementaires couverts par l'immunité.

DEUXIÈME THÈME

La représentation en justice d'une assemblée parlementaire

Le deuxième thème se concentre sur le parlement en tant qu'acteur juridique. L'assemblée parlementaire a-t-elle une personnalité juridique ? Le parlement a-t-il le pouvoir d'ester en justice ? Dans l'affirmative, à qui appartient la décision d'user de cette faculté et qui représente le parlement devant les cours et tribunaux ? (*Cf.* Annexe : Première Partie, questions 3 à 5).

Dans la plupart des pays, le parlement peut être partie aux procédures judiciaires engagées devant les juridictions nationales, mais il n'en est pas toujours ainsi. Les contributions fournies par les parlements autrichien et britannique mettent en lumière deux autres approches de la question de la représentation en justice.

En Autriche, le Bureau fédéral des Finances (la *Finanzprokuratur*) détient un monopole en matière de représentation ; il représente la République dans toutes les procédures judiciaires, y compris dans les matières concernant le parlement.

Au Royaume-Uni, la Chambre des Communes ne peut pas avoir de personnalité juridique, pas plus qu'elle ne peut assurer sa représentation devant les juridictions. Cependant, diverses solutions pratiques, dont le choix dépend de la nature du contentieux, permettent de contourner ces obstacles.

La défense des prérogatives des parlements devant les cours et tribunaux est également examinée. Ce point a également fait l'objet d'un questionnaire lancé par le Parlement européen, questionnaire qui est ici mis en contexte dans la contribution d'une représentante de ce parlement.

La boucle est bouclée par la contribution académique de Koen Muylle, qui rattache la question de la défense des prérogatives du parlement à celles de la personnalité juridique et de la représentation en justice, et l'examen de ce thème trouve sa conclusion dans l'exposé de la professeur Suzie Navot.

Mark Wouters

Juriste au Service des Affaires juridiques
du Sénat de Belgique

Analyse des réponses données par les correspondants CERDP

Questionnaire :
Première partie (« Questions préliminaires et points de procédure »), sections 3 à 5 :

3. Votre assemblée a-t-elle la personnalité juridique ?
3.1. Quel est le fondement juridique de cette personnalité juridique ?

4. Votre assemblée parlementaire peut-elle ester en justice ?
4.1 Quel est l'organe parlementaire qui prend la décision d'ester en justice ?
4.2. Quel est l'organe parlementaire qui représente votre assemblée en justice ?
4.3. En quelle qualité votre assemblée este-t-elle en justice ?

5. Un parlementaire peut-il invoquer dans une action en justice un « intérêt fonctionnel » ? Peut-il, en d'autres termes, tirer du fait que les prérogatives de l'institution à laquelle il appartient sont lésées, un intérêt l'autorisant à ester en justice ?
5.1 Quel est le fondement juridique de l'« intérêt fonctionnel » ?
5.2. L'intérêt fonctionnel permet-il d'ester en justice au nom et pour le compte de l'assemblée parlementaire ?
5.3. Dans quelles circonstances l'« intérêt fonctionnel » peut-il être invoqué ?

I. Personnalité juridique de l'assemblée parlementaire

Á la question de savoir si leur(s) assemblée(s) parlementaire(s) jouit (jouissent) de la personnalité juridique, 19 pays ont répondu par l'affirmative, 13 pays ont répondu par la négative (voir tableau en annexe – colonne « Personnalité juridique »).

Il est à noter qu'Israël avait initialement répondu « non », mais a ensuite ajouté dans ses commentaires que « la Knesset peut être amenée à comparaître en justice, ce qui signifie que sa personnalité juridique découle de la jurisprudence ». De manière générale, la distinction entre la question de savoir si le Parlement jouit ou non de la personnalité juridique (section 3), d'une part, et la question de savoir s'il a ou non la capacité d'ester en justice (section 4), d'autre part, n'est pas nette. Si l'on se base sur la réponse de l'Allemagne, par exemple, le *Bundestag* ne possède pas de capacité juridique en droit civil, mais possède par contre une « capacité juridique partielle » en droit constitutionnel, étant donné qu'il peut être partie à une procédure devant la Cour constitutionnelle (*Organstreitverfahren*). De même, en Espagne, le Congrès et le Sénat sont réputés jouir *de facto* de la personnalité juridique, parce que les deux Chambres peuvent devoir comparaître en qualité de défendeur devant la Cour suprême. La Bulgarie a également cité une disposition de son Code de procédure civile relative à la représentation devant les tribunaux comme fondement de la personnalité juridique de son assemblée. Enfin, dans son commentaire, le Danemark a indiqué que la question de savoir si son Parlement jouit ou non de la personnalité juridique restait indécise, du fait qu'on évite intentionnellement d'attraire le *Folketing* dans des procédures ou autres situations dans lesquelles la question de sa personnalité juridique pourrait être soulevée.

* * *

Par ailleurs, de nombreux pays font une distinction entre la personnalité juridique et la capacité d'être partie à une procédure judiciaire. L'Italie, par exemple, déclare explicitement que ses tribunaux ont reconnu qu'en matière contractuelle et (quasi-) délictuelle ainsi que dans d'autres domaines juridiques, aussi bien sa Chambre des représentants que son Sénat ont des droits et des obligations.

Dans la majorité des pays dans lesquels cette distinction est opérée, l'assemblée parlementaire ne jouit pas de la personnalité juridique, mais possède la capacité d'ester en justice. L'Islande déclare toutefois que bien que son parlement possède la personnalité juridique, il n'este pas en justice. La Suisse confirme que son parlement possède la personnalité juridique « en tant qu'organe de la Confédération helvétique » et qu'il a également le droit d'engager des procédures judiciaires en qualité de représentant de la Confédération, qui est en réalité le demandeur. Aucun de ces deux pays n'a développé sa réponse.

L'Autriche**,** enfin, a précisé qu'aussi bien son Conseil national (*Nationalrat*) que son Conseil fédéral (*Bundesrat*) sont des institutions publiques de la République, tandis que le parlement (le Conseil national et le Conseil fédéral), représenté par le Président du Conseil national, est un organe public doté de la personnalité morale (*Körperschaft öffentlichen Rechts*) et jouit d'une personnalité juridique restreinte.

* * *

Dans plusieurs pays, l'assemblée parlementaire elle-même (l'organe politique élu) n'est pas un organe doté de la personnalité morale, mais une personnalité juridique est attribuée à un autorité ou organe administratif qui soutient les activités du parlement. Au Royaume-Uni, la *House of Commons Commission,* qui est compétente en matière de

finances et de personnel, a été instituée par une loi de 1978. En Suède, l'Administration du *Riksdag* (une autorité dirigée par le Conseil du *Riksdag*, qui a pour tâche de soutenir les activités du *Riksdag* en proposant des services et des informations aux membres du *Riksdag* et au public, ainsi que de fournir les ressources nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de l'assemblée plénière, des commissions parlementaires et des autres organes du *Riksdag*), est considérée comme une autorité administrative et jouit dès lors implicitement de la personnalité juridique.

Les commentaires de certains autres pays semblent suggérer une structure similaire. En Slovaquie, par exemple, le Conseil national est représenté par la Chancellerie, une instance budgétaire de l'État qui offre des services consultatifs, organisationnels et techniques liés au fonctionnement du Conseil et effectue certaines tâches dans le cadre de la gestion du personnel, de la protection et de l'administration du patrimoine public ainsi que de l'affectation des fonds publics. En Finlande, l'Office parlementaire, qui est placé sous la surveillance d'une commission, est chargé de créer les conditions propres à permettre au parlement de s'acquitter des missions dont il est investi en sa qualité d'organe public. Les décisions concernant les procédures judiciaires sont prises par un fonctionnaire de l'Office parlementaire, le directeur de l'Administration, qui représente aussi l'assemblée parlementaire devant les tribunaux.

Il n'est pas clairement établi si ces organes sont ou non dotés de la personnalité morale. Le Parlement tchèque a indiqué explicitement que l'Office de la Chambre des députés (autorisé, conformément au règlement de l'assemblée, à agir, à acquérir des droits et à s'engager dans le cadre de relations économiques, de relations relevant du droit du travail et d'autres types de relations encore), est considéré comme

une « instance organisationnelle » de la République tchèque, cette dernière étant la personne morale (loi 219/2000 sur le patrimoine de la République tchèque et la représentation de celle-ci dans les relations juridiques).

* * *

La colonne « Fondement légal » du tableau figurant en annexe offre un inventaire des réponses à la section 3.1 du questionnaire (« règl. » = Règlement de l'assemblée parlementaire ; « pr. g. dr. » = principe général de droit).

II. Le parlement en tant que partie à une procédure judiciaire

Á la question de savoir si leur assemblée parlementaire peut ester en justice, tous les pays répondants, sauf trois d'entre eux, ont répondu par l'affirmative (voir tableau en annexe – colonne « Capacité d'ester en justice »). Seuls les Pays-Bas, l'Islande (sans donner de détails) et l'Autriche ont répondu négativement à cette question. La Suède souligne à cet égard que son assemblée parlementaire elle-même (le *Riksdag*), en tant qu'organe politique élu, ne peut en aucun cas être partie à une procédure judiciaire. L'Administration du *Riksdag*, qui est un organe doté de la personnalité morale (voir plus haut), peut, par contre, intenter des actions en justice, par exemple en matière de marchés publics de travaux, de fournitures et de services, ou demander réparation de dommages causés aux bâtiments parlementaires.

En Autriche, la *Finanzprokuratur* (Agence fédérale des Finances, relevant du Ministre des Finances) jouit du monopole de la représentation de la République. La *Finanzprokuratur* représente la République dans toutes les actions judiciaires, aussi bien dans les matières relevant du Conseil national que dans celles relevant du Conseil fédéral.

Les commentaires de certains autres pays ayant initialement répondu « oui » semblent suggérer que des règles similaires sont applicables chez eux en ce qui concerne la représentation.

La Pologne a souligné que la question était toujours sujette à controverse parmi les constitutionnalistes. Les affaires impliquant le *Sejm* (la Chambre basse de l'Assemblée nationale bicamérale) sont, d'une manière générale, rares. C'est, en principe, au Bureau des conseils juridiques du Trésor public que revient le droit de représenter l'État dans les procédures judiciaires. Ce Bureau est obligé de représenter l'État dans certains cas, notamment dans les litiges relatifs à la réparation d'un préjudice causé par une loi déclarée inconstitutionnelle ou par le fait d'avoir omis de voter une loi dont l'adoption était obligatoire. Il en résulte que la gestion de la plupart des contentieux dans lesquels est impliqué le *Sejm* est assurée par ce Bureau. Dans les autres contentieux, ce Bureau peut représenter l'État, mais il n'est pas tenu de le faire. Lorsque cette représentation n'est pas assurée par lui, le devoir de représenter l'État incombe à un responsable de l'institution concernée, en l'occurrence par le Président du *Sejm*. Ainsi qu'il l'indique dans sa réponse, le Sénat polonais ne peut être partie à une procédure judiciaire que devant la Cour constitutionnelle. Dans toutes les autres procédures, cette prérogative est réservée au Trésor.

En Macédoine, l'Assemblée de la République peut ester en justice dans le cadre des procédures relatives au droit des biens ou au droit

du travail. Toutefois, bien que l'assemblée soit dans ce cas considérée comme partie au litige, elle ne peut agir que par l'intermédiaire du procureur général, qui représente ses intérêts dans les procédures judiciaires. De manière générale, c'est le Bureau du procureur général, un organe gouvernemental, qui prend toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection juridique des droits de propriété et des intérêts de l'assemblée.

* * *

La référence faite par le Sénat polonais aux procédures constitutionnelles mérite de retenir l'attention, étant donné que la République tchèque, l'Allemagne et la Slovaquie ont, elles aussi, indiqué que l'assemblée parlementaire ne pouvait être partie à une procédure judiciaire que devant la Cour constitutionnelle.

Des règles particulières concernant les procédures devant la Cour constitutionnelle sont également prévues dans d'autres pays.

En Italie, aussi bien la Chambre des représentants que le Sénat peuvent être poursuivis devant les tribunaux, mais ils n'ont le droit d'intenter une action que devant la Cour constitutionnelle (lorsqu'ils estiment que leurs pouvoirs et prérogatives ont été violés par d'autres institutions).

En Slovénie, l'Assemblée nationale peut être poursuivie devant les tribunaux, soit en vertu de l'article 26 de la Constitution, qui prévoit un droit à la réparation des dommages causés aux personnes morales ou physiques par une autorité de l'État ou (dans les actions relevant du droit du travail) par son personnel. Devant la Cour constitutionnelle, l'Assemblée nationale peut intervenir dans la procédure de contrôle de constitutionnalité, mais (contrairement au Conseil national, qui peut être considéré comme la Chambre haute « imparfaite » de la Slovénie) elle n'a pas le droit de contester elle-même une loi. En cas de violation

grave de la Constitution ou de la loi (article 109 de la Constitution), l'Assemblée nationale peut néanmoins accuser le Président de la République devant la Cour constitutionnelle.

En Belgique, c'est en principe le ministre compétent pour l'objet du litige qui représente l'État en justice. Toutefois, lorsque l'objet du litige relève de la compétence exclusive de la Chambre des représentants ou du Sénat, l'État est représenté par l'assemblée concernée (c'est le cas, par exemple, lorsqu'un membre du personnel d'une assemblée attaque une décision prise à son égard par un organe de l'assemblée ou lorsqu'une assemblée se pourvoit en justice pour un dommage causé au bâtiment du parlement). Par contre, lorsque la responsabilité civile du législateur est en jeu, l'État est représenté par le ministre compétent, parce que le pouvoir législatif est exercé collectivement par le parlement et le gouvernement. Il existe des règles particulières pour saisir la Cour constitutionnelle d'une demande en annulation d'un acte à caractère législatif. Le Président de chacune des assemblées peut introduire une telle demande à la requête des deux tiers des membres de l'assemblée. Dans toutes les autres affaires portées devant la Cour constitutionnelle, il peut déposer un mémoire.

* * *

Enfin, au Royaume-Uni, la Chambre des communes a la possibilité d'engager une action lorsque l'objet du litige concerne le contrôle parlementaire. Les autorités de la Chambre peuvent se faire représenter en justice dans les affaires qui concernent les privilèges de la Chambre. Celle-ci dispose d'un bureau des affaires juridiques distinct, dirigé par le conseiller du *Speaker*, lequel a pour mission de conseiller l'administration de la Chambre sur les questions juridiques.

* * *

Les colonnes « Décision » et « Représentation » du tableau figurant en annexe offrent un inventaire des réponses aux sections 4.1 (« *Quel est l'organe parlementaire qui prend la décision d'ester en justice ?* ») et 4.2 (« *Quel est l'organe parlementaire qui représente votre assemblée en justice ?* ») du questionnaire.

Plusieurs pays ont fait référence à une disposition générale de la Constitution, de la loi sur le parlement ou du Règlement d'assemblée prévoyant que l'assemblée parlementaire est représentée par son Président. De manière générale, on pourrait s'attendre à ce que, dans ce domaine, une distinction soit opérée entre les pouvoirs formels (décision d'ester en justice, représentation en justice) et la pratique. Bien que certains commentaires (par exemple, ceux de l'Allemagne et de la Grèce) reconnaissent explicitement cette distinction, les réponses données ne permettent pas toujours de savoir s'il en est ainsi. Quoi qu'il en soit, cette décision explique certaines réponses multiples (complétées, le cas échéant, sur la base des commentaires).

Mais ces réponses multiples peuvent aussi avoir une autre explication. Dans plusieurs parlements, la solution dépend de la nature du litige. En Albanie, le Président décide et représente l'assemblée dans les actions devant la Cour constitutionnelle ; devant les autres juridictions, cette fonction est confiée au secrétaire général. En Italie, c'est l'assemblée plénière qui décide, le cas échéant, d'entamer une procédure devant la Cour constitutionnelle, tandis que dans tous les autres cas, la décision est prise par le Président. La loi tchèque relative à la Cour constitutionnelle prévoit plusieurs procédures (annulation d'une loi, contrôle de la constitutionnalité des traités internationaux, actions contre certaines décisions dans le cadre de la vérification des pouvoirs, conflits entre le parlement et le Président, contentieux juridictionnel entre des organes de l'État) auxquelles soit les (une des) deux

Chambres du parlement, soit un groupe de parlementaires peuvent être partie. De ce fait, la décision est prise soit par l'assemblée plénière, soit par un groupe de parlementaires, selon la procédure. Enfin, au Royaume-Uni**,** si la Chambre des communes devait ester en justice, ce serait le *Speaker* qui déciderait, si le litige concernait l'irresponsabilité parlementaire, tandis que la décision appartiendrait à la *House of Commons Commission* dans les affaires concernant l'administration de la Chambre.

* * *

Les réponses à la dernière question de cette section (*« Dans quelles circonstances l' « intérêt fonctionnel » peut-il être invoqué ? »*) sont présentées dans la colonne « Qualité » du tableau figurant en annexe. Cette question technique ne s'est finalement pas avérée très utile. Aucun des répondants n'a fourni le moindre commentaire.

III. « Intérêt fonctionnel »

À la question de savoir si un membre du parlement peut ou non se pourvoir en justice parce que les prérogatives de l'assemblée à laquelle il appartient ont été violées, 5 répondants seulement (y compris la Belgique) ont répondu par l'affirmative (voir tableau annexé – colonne « Intérêt fonctionnel »).

L'Arménie et la Géorgie n'ont ni cité de cas d'application ni fait aucun commentaire.

Le Portugal a fait référence à deux formes de contrôle de constitutionnalité – le « contrôle préalable de constitutionnalité » (article 278 de la Constitution) et le « contrôle abstrait de constitutionnalité et de

légalité » (article 281 de la Constitution) – dans le cadre desquelles une requête peut être adressée à la Cour constitutionnelle respectivement par un cinquième et par un dixième des membres de l'assemblée.

Enfin, le Danemark a fait, à propos d'un précédent jurisprudentiel, un long commentaire que nous reproduisons ici dans son intégralité :

« La question de savoir si un parlementaire possède un intérêt fonctionnel n'a – à notre connaissance – été soulevée qu'une seule fois devant un tribunal, à savoir dans l'affaire UfR 1994.29 H. Cette affaire concernait, entre autres choses, le respect de règles relatives à la protection des minorités. La section 73 (2) de la Constitution contient une disposition relative à la protection des minorités, qui prévoit qu'un tiers des membres du *Folketing* peut, dans un délai de trois jours ouvrables à partir du vote final d'une loi relative à une expropriation, demander que cette loi ne soit pas soumise à la sanction royale avant que de nouvelles élections aient été organisées pour le renouvellement du *Folketing* et que la loi en question ait ensuite été revotée par le nouveau *Folketing*.

« En l'espèce, le litige concernait le fait de savoir si la privatisation par voie légale d'une compagnie d'assurances précédemment aux mains de l'État devait ou non être considérée comme une expropriation. Après le vote du projet de loi, la minorité requise d'un tiers des membres du *Folketing*, qui estimait que cette loi était en effet un acte d'expropriation, a demandé que ce projet ne soit pas soumis à la sanction royale et que des élections générales soient organisées conformément aux dispositions susvisées de la section 73 (2) de la Constitution. Le gouvernement, niant que ce projet de loi était un acte d'expropriation, n'a pas tenu compte de cette requête de la minorité, a poursuivi la procédure et a obtenu la sanction royale transformant ce projet de loi en loi.

« Deux parlementaires appartenant à cette minorité ont ensuite poursuivi le ministère des Finances en leur qualité à la fois d'assurés et de parlementaires, en faisant valoir que la vente de la compagnie publique d'assurances était une expropriation et qu'aux termes de la Constitution, leurs droits avaient donc été lésés, ce qui entraînerait la nullité de ladite loi. Le ministère des Finances a contesté que les règles de procédure du *Folketing* puissent être soumises au jugement des tribunaux, sauf en cas d'abus notoires ou en cas de non-respect manifeste des règles.

« Le tribunal a rejeté cet argument et estimé que les deux parlementaires justifiaient bel et bien de l'intérêt requis pour lui demander de juger si la loi concernée était ou non un acte d'expropriation. Dans l'affirmative, le non-respect de la règle de protection de la minorité aurait entraîné l'annulation de la loi. Le tribunal n'a toutefois pas estimé que cette loi était un acte d'expropriation, mais a néanmoins confirmé qu'il s'estimait compétent pour décider si les règles prévues par la Constitution pour protéger l'avis d'une minorité de membres dans certaines situations particulières avaient ou non été ignorées de manière illicite. »

Tableau synoptique

… au verso

THEME 2	Personnalité juridique	Fondement légal	Capacité d'ester en justice	Décision	Représentation	Qualité	Intérêt fonctionnel
Albanie	oui	loi	oui	président secrétaire général	président secrétaire général	indépendante	non
Allemagne	oui	constitution	oui	président	président commission des Affaires juridiques	*« oberstes bundesorgan »*	non
Arménie	oui	constitution règl.	oui ?	-	président	représentant	oui
Autriche	oui	constitution pr. g. dr.	non	-	-	-	non
Belgique	non	-	oui	président	président	représentant	oui
Bosnie	oui	règl.	oui	secrétaire général	secrétaire général	« personne morale »	non
Bulgarie	oui	constitution ? [loi]	oui	président	président secrétaire général autre ?	autre ?	non
Croatie	oui	règl.	oui	secrétaire général	secrétaire général	« personne morale »	non
Danemark	non	-	oui	président	secrétaire général	organe indépendant	oui
Espagne	oui	constitution loi	oui	bureau	secrétaire général	« organe indépendant et constitutionnel »	non
Estonie	non	-	oui	président	président	représentant	oui ? [non]
Finlande	non	-	oui	directeur de l'administration	directeur de l'administration	représentant	non
France	non	-	oui	président questeurs	président questeurs	représentant	non
Géorgie	oui	règl.	oui	président bureau	président	organe indépendant	oui
Grèce	non	-	oui	président	président conseiller juridique de l'État	représentative	non
Islande	oui	constitution	non	-	-	-	non

Israël	non ? [oui]	- ? [jurisprudence]	oui	président commission	conseiller juridique de la Knesset	organe indépendant	oui ? [non]
Italie	oui	jurisprudence	oui	assemblée plénière président	président	organe indépendant	non
Macédoine	non	-	oui ?	secrétaire général	secrétaire général procureur général	« partie au litige »	non
Norvège	oui	pr. g. dr.	oui	conférence of présidents	secrétaire général	organe indépendant	non
Pays-Bas	non	-	non	-	-	-	non
Pologne	non	-	oui	président	président	représentant (Sejm) organe indépendant (Sénat)	non
Portugal	oui	loi	oui	président	président	organe indépendant	oui
République tchèque	non	-	oui	assemblée plénière groupe de parlementaires	président	-	non
Roumanie	oui	constitution pr. g. dr.	oui	secrétaire général	secrétaire général service juridique	organe indépendant	non
Royaume-Uni	non	-	oui	président *House of Commons Commission*	secrétaire général	organe indépendant	-
Russie	oui	constitution loi règl.	oui	assemblée plénière	président assemblée plénière ?	organe indépendant	non
Serbie	oui ?	constitution loi	oui	secrétaire général	conseiller juridique de la République	représentant	non
Slovaquie	non	-	oui	président	parlementaire(s)	organe indépendant	non
Slovénie	non	-	oui	assemblée plénière commission	président	représentant	non
Suède	oui [administration du Riksdag]	règl.	oui [administration du Riksdag]	secrétaire général service juridique	secrétaire général service juridique	organe indépendant	non
Suisse	oui	pr. g. dr.	oui	organe concerné	président de l'organe concerné	représentant	non

L'utilisation de crochets signifie que la réponse originale a été revue ou complétée sur la base des commentaires fournis.

Claire Genta

Administrateur au Département thématique
« Droits des citoyens et affaires constitutionnelles »
du Parlement européen

La défense des prérogatives du Parlement européen et de ses membres devant la justice

Au regard des possibilités limitées qu'a le Parlement européen (PE) de faire valoir ses droits devant la justice, et plus particulièrement de défendre ses prérogatives ou celles de ses membres devant les cours nationales, la commission des Affaires juridiques du PE a fait appel au CERDP afin de pouvoir examiner les possibilités d'action des parlements nationaux devant les tribunaux. Ainsi, il serait possible de mettre en lumière certains mécanismes nationaux efficaces.

S'il convient de rappeler que la structure communautaire ne doit pas être assimilée à celle d'un État membre quel qu'il soit et qu'ainsi, le Parlement ne doit pas être assimilé à un législateur et la Commission à un gouvernement, rien n'empêche, en revanche, d'observer les pratiques des États nationaux et de s'inspirer des plus efficaces d'entre elles pour essayer de les transposer au niveau communautaire, par analogie. C'était là le but essentiel du questionnaire lancé auprès du CERDP.

1. Le questionnaire soumis au CERDP :

1. Votre parlement national a-t-il la personnalité juridique ?

2. Votre parlement a-t-il compétence pour porter une affaire devant une cour ou intervenir, en tant que partie, dans une procédure judiciaire

(a) quand il considère que ses prérogatives ou celles d'un de ses membres ont été atteintes ?

(b) dans le cas où l'élection d'un de ses membres est contestée ? ou

(c) dans toute autre circonstance ?

3. En cas de réponse positive à la question 2, spécifiez devant quelles cours, dans quelles circonstances et selon quelles procédures (en mentionnant, si possible, les voies de recours possibles et en citant les cas pertinents de la jurisprudence).

4. En cas réponse négative à la question 2, précisez toutes remarques que vous jugerez pertinentes.

Les réponses reçues ont été analysées et rassemblées dans un tableau qui est repris en annexe.

Le lancement de ce questionnaire est une demande de M. Gargani, Président en exercice de la commission parlementaire européenne des Affaires juridiques.

2. Le contexte de la demande et l'état du droit communautaire

M. Gargani a, lors de la réunion de la commission parlementaire des Affaires juridiques du 11 juin 2007, présenté un document de travail annonçant son intention d'élaborer un rapport d'initiative sur la défense des prérogatives du PE devant la justice. A l'origine de ses remarques : l'affaire « Marchiani », qui a fait l'objet d'un vif échange entre le PE et les autorités françaises à propos du régime d'immunités offert à un membre du PE.

Le régime des immunités des membres du Parlement européen

Ce régime est régi pour partie par le droit communautaire et pour le reste par des dispositions nationales.

Le **Protocole relatif aux privilèges et immunités des Communautés européennes** date de 1965. Il a donc été établi avant l'élection au suffrage universel des parlementaires européens. Ces derniers bénéficiaient alors d'une protection prévue au niveau national par chaque État membre et le régime avait été conçu comme un régime complémentaire qui ne couvrait que la partie « européenne » de l'activité du parlementaire. Il en ressort qu'aujourd'hui ce régime est lacunaire.

La Commission européenne avait envisagé des modifications en 1984, mais aucune suite n'a finalement été donnée au projet.

Le Protocole prévoit que l'immunité peut être levée par l'assemblée à la demande de l'autorité compétente d'un État membre. Cette demande est envoyée au Président, qui la renvoie à la commission compétente (à savoir la commission des Affaires juridiques).

Celle-ci ne se prononce ni sur l'éventuelle culpabilité du député concerné ni sur l'opportunité des poursuites, mais propose, dans une résolution présentée en assemblée plénière, d'adopter ou de rejeter la demande.

Il est aussi intéressant d'observer les règles qui gouvernent la déchéance d'un mandat de député européen.

L'**Acte de 1976 relatif à l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct** ne prévoit pas les conditions d'inéligibilité ou de déchéance du mandat et ce régime relève donc des législations nationales. Cet état de fait a été clairement établi dans la nouvelle version de cet acte adoptée en 2002 : la déchéance d'un mandat en application de la législation nationale prend effet automatiquement, le PE est informé et doit simplement prendre acte de la vacance du siège.

M. Marchiani, membre français du PE, avait fait l'objet de poursuites pénales en France. Il avait alors voulu faire valoir son immunité en tant que parlementaire européen pour faire invalider les résultats des écoutes téléphoniques dont il avait fait l'objet.

En effet, l'article 100-7 du Code de procédure pénale français stipule qu' « aucune interception téléphonique ne peut avoir lieu sur la ligne d'un député ou d'un sénateur sans que le président de l'assemblée à laquelle il appartient en soit informé par le juge d'instruction ». Or, dans le cas de M. Marchiani, le Président du PE n'avait pas été informé.

Dans son arrêt n°1784 du 16 mars 2005, la Cour de cassation française a refusé d'appliquer cette disposition par analogie à un membre du PE.

Le PE a alors demandé, dans une résolution de juin 2005, l'annulation ou la révocation de cet arrêt de la Cour de Cassation afin que soit respectée l'immunité de son député.

Il s'est vu répondre par le Ministre de la Justice français que l'arrêt avait acquis force de chose jugée et que, par conséquent, aucune voie de droit ne permettait qu'il soit annulé ou révoqué.

Le Parlement a alors, dans une nouvelle résolution, tenu le raisonnement suivant : le Protocole sur les privilèges et immunités fait partie du droit communautaire primaire. En refusant d'appliquer l'article du Code de procédure pénale français évoqué à un membre du PE, la juridiction française a enfreint le droit communautaire et a donc engagé la responsabilité de l'État français.

Il a dès lors demandé à la Commission européenne, en tant que gardienne des traités, d'entamer la procédure de recours en manquement, prévue à l'article 226 du Traité instituant la Communauté européenne (TCE), contre la France.

En l'espèce, la Commission européenne a refusé de le faire. Elle y est pourtant autorisée, puisqu'elle a le pouvoir d'apprécier la situation en opportunité et donc de prendre en considération des éléments autres que la stricte légalité.

Elle a simplement notifié son refus au Parlement sans explication ni justification.

Le PE, en l'état actuel du droit communautaire, n'a pas d'autres moyens d'action pour assurer la protection de l'immunité d'un de ses membres[1].

---

[1] Il en allait de même dans l' « affaire Geremek », où le PE n'aurait pas été en mesure de protéger M. Geremek contre la décision de la Pologne de lui retirer son mandat de député pour avoir refusé de se soumettre à une loi l'obligeant à

En effet, même si le droit institutionnel communautaire a évolué dans le sens d'un accroissement des pouvoirs du PE, en lui offrant une place plus importante au sein du système communautaire, le PE n'a cependant pas les moyens de défendre, seul, l'immunité de ses membres.

Les possibilités de recours du PE devant la Cour de justice des Communautés européennes

– **Le recours en annulation** (art.230 TCE).

Il s'agit d'un recours sur la légalité des actes adoptés conjointement par le PE et le Conseil, des actes du Conseil, de la Commission et de la Banque centrale européenne, et des actes du PE destinés à produire des effets de droit.

(Pour que l'acte puisse être attaqué, il doit être prouvé qu'il est existant, imputable à une institution et destiné à produire des effets de droit.)

Le PE n'a pas toujours eu la qualité pour agir dans ce type de recours. En effet, le TCE instaure une distinction entre les requérants privilégiés et les particuliers.

Les requérants privilégiés n'ont pas à établir un intérêt particulier, puisqu'ils sont censés agir dans l'intérêt général. À l'origine, la lettre du Traité ne mentionnait comme requérants privilégiés que la Commission européenne, le Conseil et les États membres.

déclarer qu'il n'avait jamais collaboré avec la police secrète de l'ancien régime communiste.

On considérait que le PE ne possédait pas la légitimation active et ne pouvait pas agir en annulation.

Une première évolution est venue de la jurisprudence : dans un arrêt « Tchernobyl » (PE c/ Conseil, aff. C-70/88, *Rec.* 1990, I-2041), la Cour de justice des Communautés européennes, sans assimiler le PE à un requérant privilégié, a considéré qu'il pouvait agir en annulation pour défendre ses prérogatives propres.

Ce principe a, par la suite, été introduit dans le Traité de Maastricht.

Enfin, le Traité de Nice a permis au PE de devenir un requérant privilégié à part entière, sauf pour les actes adoptés dans le cadre du Titre VI du Traité sur l'Union européenne (TUE).

– Le PE peut aussi agir **en carence** conformément à l'article 232 TCE (à l'origine, en revanche, il ne faisait pas partie des institutions contre lesquelles on pouvait agir en carence ; le changement a eu lieu avec le Traité de Maastricht).

Cependant, il lui est impossible d'agir en carence contre l'abstention de la Commission d'introduire une *action en manquement* contre un État membre.

– **Le recours en manquement**

Ce recours n'est ouvert qu'aux États membres et à la Commission, en tant que gardienne des traités et protectrice des intérêts de l'Union.

La Commission dispose, en la matière, du pouvoir d'apprécier la situation en **opportunité**.

Remarque : le médiateur européen a limité le pouvoir discrétionnaire de la Commission lorsqu'elle est saisie sur plainte d'un particulier : la Commission doit informer le plaignant des suites données à sa plainte et le médiateur enquête sur la façon dont la plainte a été examinée pour vérifier qu'il n'y a pas un cas de mauvaise administration. Le Parlement bénéficie donc d'un régime moins favorable que les particuliers.

3. L'argumentation de M. Gargani, Président en exercice de la commission des Affaires juridiques

Comme indiqué précédemment, M. Gargani a l'intention d'élaborer un rapport d'initiative sur la défense des prérogatives du PE devant les cours nationales.

Dans le cadre de cette procédure, il s'est engagé à ne pas proposer d'amendements au Traité (ce qui serait de la compétence de la commission parlementaire en charge des affaires constitutionnelles).

Il s'agit simplement de susciter de nouvelles pratiques de coopération avec les systèmes nationaux et entre institutions dans le système communautaire lui-même.

Dans une allocution devant les membres de la commission qu'il préside, M. Gargani a exposé ses demandes et réflexions quant à la question de la défense des prérogatives du PE et de ses membres :

– Considérant que la Commission n'a en effet aucune obligation d'engager des poursuites en manquement contre un État membre, M. Gargani estime toutefois que le Parlement devrait pouvoir être informé des raisons qui motivent cette décision de ne pas agir.

– La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a, dans le cadre d'une affaire relative à l'immunité d'un député européen, consulté M. Gargani à titre d'expert (*amicus curiae*), en sa qualité de Président de la commission des Affaires juridiques. Il serait, selon ce dernier, souhaitable que soit instituée une véritable légitimité du Président de la commission des Affaires juridiques du PE à prendre part aux procédures judiciaires dans lesquelles les prérogatives du Parlement sont mises en cause.

– Dans le cadre des recours préjudiciels devant la Cour de justice des Communautés européennes, l'article 23 du Statut de la Cour stipule que le Parlement peut présenter des observations lorsque ces recours ont pour objet la validité ou l'interprétation d'actes adoptés en codécision. Or, le règlement intérieur du Parlement ne fait pas partie de ces actes. Pour permettre au Parlement de se défendre efficacement devant la Cour de justice des Communautés européennes, l'article 24 alinéa 2 du Statut de la Cour selon lequel « la Cour peut également demander aux États membres et aux institutions qui ne sont pas parties concernées, toutes les informations qu'elle juge nécessaires à la procédure » pourrait être modifié de façon à offrir au PE le droit de présenter des observations chaque fois que ses prérogatives sont menacées.

– M. Gargani insiste sur la nécessité de permettre au Parlement de défendre ses prérogatives et celles de ses membres devant les juridictions nationales. En effet, la participation du PE aux procédures judiciaires entamées devant les cours nationales pourrait, d'abord, permettre de limiter dans certains cas le recours aux questions préjudicielles et, ensuite, éviter les discriminations entre députés nationaux et européens. Ainsi, M. Gargani suggère une meilleure collaboration entre le PE et les juges nationaux. À cet égard, d'intéressantes pratiques se sont déjà développées avec certaines juridictions d'États membres de l'Union.

– M. Gargani se réfère également à l'article 8 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (annexé au TUE), selon lequel la Cour de justice est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif, du principe de subsidiarité formés [...] par un État membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci. Ainsi suggère-t-il que, si les parlements nationaux bénéficient d'un droit d'agir (même indirectement) devant la Cour de justice en cas de non-respect du principe de subsidiarité, il devrait être admis que le PE puisse être entendu dans les procédures relatives à ses prérogatives qui se déroulent devant les juges nationaux.

Remarque : il faut cependant noter que la *Cour de justice des Communautés européennes* a déjà, dans un *arrêt de 1999 « PE c/ Conseil »,* refusé d'étendre par simple analogie les pouvoirs des parlements nationaux au PE.
Dans cette affaire, le PE prétendait que les dispositions des traités relatives aux pouvoirs de l'assemblée en matière d'approbation des accords internationaux devaient être interprétées par référence aux pouvoirs des parlements nationaux.
La Cour a considéré que « la portée de cette disposition ne saurait être affectée par l'étendue des compétences dont peuvent disposer les parlements nationaux ».

– M. Gargani cite par ailleurs l'*arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes « Union de Pequenos Agricultores » (2002)*. La Cour y statue qu'il incombe aux États membres de prévoir un système de voies de recours et de procédures permettant d'assurer le respect du droit à une protection juridictionnelle effective. Il fait, en sus, appel au respect de la sincère et loyale coopération des États

membres envers l'Union tel qu'affirmé dans l'article 10 TCE pour appuyer sa demande aux États membres d'admettre la consultation du PE dans le jugement des litiges impliquant le respect de ses prérogatives.

– Au vu des résultats du questionnaire soumis au CERDP, M. Gargani cite en exemple le système judiciaire belge, qui permet au Parlement fédéral de prendre part aux procès qui concernent l'un des ses membres afin de défendre les intérêts de celui-ci ou ceux de l'assemblée dans son ensemble. Ces dispositions sont d'autant plus intéressantes que l'organisation fédérale de l'État belge s'approche de la structure « multinationale » de l'Union européenne et que le Parlement belge, comme le PE, ne dispose pas de la personnalité juridique.

En conclusion, M. Gargani souhaite l'établissement d'une étroite collaboration entre le PE et les juges nationaux. Cette proposition nécessite cependant d'être mûrement réfléchie dans sa mise en œuvre, notamment pour les aspects relatifs aux principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Tableau récapitulatif: réponses au questionnaire du P.E.

… au verso

Questions	Autriche	Belgique	République tchèque	Danemark	Estonie	Finlande
1. Votre Parlement national possède-t-il la personnalité juridique ?	Oui, mais celle-ci est limitée	Non	Non	Pas spécifié dans la loi danoise	Pas de réponse	Oui
2. Votre Parlement national a-t-il le droit d'engager une procédure judiciaire ou d'intervenir dans des procédures judiciaires devant les tribunaux nationaux ?	La **Cour Constitutionnelle** décide : - sur demande d'un organe représentatif de la population (tel que le Conseil national) lors de la perte de son siège par l'un de ses membres ; - sur demande d'au moins 11 membres autrichiens du Parlement Européen, lors de la perte de son siège par un membre du Parlement Européen de la République d'Autriche.	Lorsque le point de conflit relève des compétences de la Chambre des Représentants ou du Sénat, **l'assemblée concernée** peut engager des **poursuites judiciaires devant les tribunaux nationaux au nom de l'État.** En accord avec les conditions générales régissant l'intervention lors d'une procédure judiciaire, la Chambre des Représentants ou le Sénat peuvent, **excepté pour les questions de droit pénal**, intervenir dans une procédure engagée contre un membre, **dans le but de protéger les intérêts de l'assemblée**	Les Chambres du Parlement ou des groupes de parlementaires ont **le droit d'engager ou de prendre part à des poursuites judiciaires**. Exemple : en cas de conflit juridictionnel (de compétence) entre les organismes de l'État : procédure sur la proposition d'annulation d'un Statut ou d'une autre disposition (par l'intermédiaire d'une pétition) ; procédure d'appel contre une décision concernant la validation de l'élection d'un député ou d'un sénateur ; en cas de doute concernant la perte d'éligibilité d'un député ou d'un sénateur, ou d'incompatibilité,	*La Réponse des services du Parlement danois ne porte que sur les cas d'actions judiciaires engagées contre le Parlement.*		En cas de violation des **prérogatives d'un membre** du Parlement, l'acteur principal sera le membre en question. Mais l'*Eduskunta* (Parlement) aura également le droit de prendre part à l'action aux côtés de son membre. L'*Eduskunta* ne peut pas participer aux procédures d'appel contre la décision confirmant les résultats d'une élection et n'a pas le droit de faire appel contre les décisions de la Cour dans ces cas-là.

		législative ou de ce membre. **Des règles spéciales** existent pour intenter une action devant la **Cour constitutionnelle** en vue de **l'annulation d'un acte législatif pour violation de dispositions constitutionnelles relatives à la répartition des compétences dans l'État fédéral ou aux droits fondamentaux.** Le Président de chaque assemblée peut intenter une telle action **quand deux tiers des membres de l'assemblée le demandent.**	telle que définie par la Constitution, de cette fonction avec toute autre position ou activité. Un Tribunal administratif suprême est chargé de vérifier l'impartialité légale des élections. L**e député ou le sénateur** (ou son parti) **affecté** par une décision sur la validité de son mandat peut intenter une action devant la **Cour constitutionnelle.** Les Chambres parlementaires peuvent alors agir en défense. Enfin, **le Sénat** peut attaquer le **Président de la République** devant **la Cour constitutionnelle** pour **haute trahison.**			
Remarques	« Il pourrait être sage de permettre au Parlement européen d'intenter			En général, on évite d'impliquer le *Folketing* (Parlement) dans	Un fonctionnaire peut être arrêté comme	

Questions	Autriche	Belgique	République tchèque	Danemark	Estonie	Finlande
	une action en justice devant la Cour européenne de justice pour la perte d'un siège par l'un de ses membres quand il considère que les prérogatives de celui-ci ont été violées »			des procès ou d'autres situations où la question de la personnalité juridique pourrait être soulevée. Par exemple, si quelqu'un intentait une action contre une loi votée par le *Folketing*, l'action serait lancée contre le Ministre responsable du domaine concerné par cette loi. Dans les questions concernant le personnel du *Folketing* et dans les cas de droit civil, par exemple les cas de responsabilité, le *Folketing* est représenté par son Secrétaire général.	suspect uniquement si le Parlement a donné son autorisation à la préparation d'une déclaration d'accusation à l'égard de cette personne.	

Questions	Allemagne	Italie	Lituanie	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal
1. Votre Parlement national possède-t-il la personnalité juridique ?	Non	Oui	Non. Mais son Bureau a les droits d'une personne morale.	Oui	Non	Oui
2. Votre Parlement national a-t-il le droit d'engager des poursuites judiciaires ou d'intervenir dans une procédure judiciaire devant les tribunaux nationaux ?	Le *Bundestag* (Parlement) a la capacité de lancer une procédure et de se constituer partie dans des poursuites devant la **Cour constitutionnelle :** - dans les conflits entre les organismes fédéraux (le *Budestag* et ses composantes peuvent être parties)	Les deux Chambres du Parlement italien doivent donner leur accord pour toute poursuite relative aux prérogatives parlementaires (immunités et mise en application des droits) – art.68 de la Constitution. La cour impliquée peut défier la décision de la Chambre devant la Cour constitutionnelle – art.134 de la Constitution. Si la cour ne respecte pas ce privilège parlementaire en matière de poursuites, l'organe parlementaire concerné peut **défendre sa propre prérogative** et	Le Service du Parlement lithuanien peut participer à des **poursuites judiciaires relatives à ses activités.** Le Parlement lui-même (appelé le *Seimas*) ne peut engager une procédure que devant la **Cour constitutionnelle**.	Le Parlement ne peut pas intenter de poursuites judiciaires dans les cas où il considère que ses prérogatives ou celles de ses membres ont été violées (mais le problème peut être résolu par l'intermédiaire d'une question préjudicielle posée par un tribunal national à la Cour constitutionnelle). Il peut engager une poursuite devant un tribunal pour tout conflit, en application des procédures légales civiles et criminelles, lié à toute question juridique à laquelle il doit faire face. Pas de précisions.	Non. Pas de précisions.	Le Parlement portugais (l'Assemblée de la République) est représenté par **son Président,** qui est seul responsable pour décider si l'Assemblée entame un procès. L'Assemblée peut être impliquée dans des procès concernant : - **des conflits administratifs** (exemple : lorsque des actes administratifs relatifs aux droits statutaires de ses membres sont remis en cause) ; - **des conflits civils ;** - **des conflits constitutionnels**

Questions	Allemagne	Italie	Lituanie	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal
		solliciter la **Cour constitutionnelle** pour annuler la décision de la première cour. Cependant, il **ne peut pas intervenir dans les poursuites judiciaires impliquant ses membres.** Dans les cas relatifs à des élections contestées, chaque Chambre vérifie les qualifications de ses propres membres et résout les conflits électoraux – art.66 de la Constitution. Aucun tribunal ne peut intervenir.				**Les membres de l'Assemblée** peuvent demander à la **Cour constitutionnelle** de juger en appel des cas liés à la **perte de sièges et aux élections** organisées au sein de l'Assemblée. Pas de précisions concernant la procédure.
Remarques	Le *Bundestag* détermine si un membre a perdu son siège. Une action contre la décision du *Bundestag* concernant la validité d'une élection ou la perte					

	d'un siège au sein du *Bundestag* peut être intentée devant la Cour constitutionnelle par le membre dont le siège est contesté.					

Questions	Pologne	Roumanie	Suède	Slovénie	Slovaquie	Royaume-Uni
1. Votre Parlement national possède-t-il la personnalité juridique ?	Non	Oui	Non	Non	Non	Non
2. Votre Parlement national a-t-il le droit d'engager une procédure judiciaire ou d'intervenir dans des procédures judiciaires devant les tribunaux nationaux ?	Le Parlement peut intervenir uniquement devant la **Cour constitutionnelle** : **-** dans les conflits de compétence avec d'autres institutions de l'État établies par la Constitution - dans les affaires relatives aux questions de constitutionnalité de la législation et des accords internationaux, de conformité de la législation avec les accords internationaux dont la ratification requiert un accord préalable sous la forme d'un acte législatif, de conformité des actes édictés par les institutions de l'État central avec la Constitution, les accords et lois	Non	Le Parlement (*Riksdag*), lui-même, ne peut pas être partie lors d'une affaire devant un tribunal. Certaines parties de sa structure (l'administration du *Riksdag* par exemple) agissent en tant que partie dans les poursuites judiciaires, mais uniquement pour les compétences leur étant attribuées (exemple : les cas liés aux contrats publics pour l'administration du *Riksdag*).	Le Parlement n'intervient pas devant les tribunaux nationaux. MAIS il peut jouer un rôle dans les affaires devant la **Cour constitution-nelle :** il peut déposer une demande de poursuites pour les décisions concernant : - la **constitution-nalité et la légalité** d'un règlement du gouvernement ou d'un ministre ; d'un règlement d'une collectivité locale, un acte général édicté pour exercer l'autorité publique ; - les conflits de **compétence** entre l'Assemblée nationale et le Président de la République, le gouvernement, un tribunal ou une	Le Conseil national (l'unique organe constitutionnel et législatif de la République slovaque) possède des **compétences limitées** pour certaines questions constitution-nelles devant la**Cour cons-titutionnelle.** La Cour constitution-nelle engagera des poursuites sur la base **d'une motion soumise par au moins 1/5^{e} de l'ensemble du Conseil national.** Le Conseil national ne peut pas, en revanche, être	Le Parlement **n'intervient pas directement dans les procédures judiciaires.** À plusieurs occasions, la Chambre des Communes a sollicité **l'assistance d'officiers du gouvernement,** quand une action judiciaire était nécessaire. Par exemple : en 1999, le ministre de la Justice a demandé une résolution pour qu'un membre du Parlement récupère son siège, bien que ce membre ait initialement été déclaré coupable de fraude électorale.

	internationaux, et de constitution-nalité des objectifs et des activités des partis politiques.			autre autorité étatique ou locale ; - la constitution-nalité des actes ; - les **activités des partis politiques.**	partie devant les tribunaux civils ou criminels.	
Remarques			La vérification des pouvoirs et les procès en appel contre les élections ou les décisions des institutions du *Riksdag* en matière administrative sont gérés par des organes élus par le *Riksdag*.	Il peut aussi agir en défense, notamment lors d'une poursuite contre une décision confirmant l'élection d'un membre du Parlement.	Le droit slovaque maintient le principe de la souveraineté de la législation du Conseil national : personne ne poursuivra le Conseil national dans l'exercice du pouvoir législatif. Cependant, récemment, des juges de différents tribunaux ont poursuivi le Conseil national parce qu'il avait violé le principe d'égalité de traitement concernant le salaire des juges en adoptant la loi	Depuis 1992, le « *Clerk* » de chaque Chambre est autorisé à signer des contrats au nom des Chambres.

Questions	Pologne	Roumanie	Suède	Slovénie	Slovaquie	Royaume-Uni
					y relative. De plus, tous les tribunaux généraux ont le droit d'engager une poursuite devant la Cour constitution-nelle en cas de doute sur la compatibilité des lois avec la Constitution, les lois constitution-nelles et les traités interna-tionaux.	

PS : Pas de réponse de la Bulgarie, Chypre, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, Malte et l'Espagne.

John Vaux

Conseil du Speaker
de la Chambre des Communes (Parlement britannique)

La représentation en justice de la Chambre des Communes

I. La Chambre des Communes du Royaume-Uni

1. Ni la Chambre des Communes ni la Chambre des Lords (collectivement, le Parlement du Royaume-Uni) n'ont la personnalité juridique. Aucune législature ne peut avoir une durée de plus de cinq ans (loi septennale de 1715 telle que modifiée par l'article 7 de la loi de 1911 sur le Parlement). Dans la pratique, les Chambres du Parlement sont dissoutes par la Reine, sur avis du Premier ministre, avant l'expiration d'un délai de cinq ans. Une fois le Parlement dissous, il n'y a plus de Chambre des Communes. Un tel organe ne peut avoir de personnalité juridique ni assurer sa propre représentation devant les cours et tribunaux. Même si l'on trouvait des moyens de contourner cet obstacle, il faudrait recourir à un système de délégation afin de pouvoir prendre des décisions dans la pratique.

2. Au Royaume-Uni, il existe trois solutions pratiques à ces difficultés. Le choix de la solution dépend de la nature du contentieux.

Protection des privilèges de la Chambre des Communes

3. Il est interdit aux tribunaux d'intervenir de quelque façon que ce soit dans les travaux de l'une ou l'autre Chambre du Parlement.

Comme l'énonce la *Bill of Rights* (Déclaration des droits) de 1689 dans sa formulation antique, mais toujours hautement pertinente :

« ni la liberté de parole, ni celle des débats ou procédures dans le sein du Parlement, ne peut être entravée ou mise en discussion en aucune cour ou lieu quelconque que le Parlement lui-même ».

4. De temps à autre, la Chambre des Communes doit intervenir dans une procédure judiciaire afin de protéger sa juridiction autonome (ses privilèges). Récemment, elle est intervenue dans un litige devant la Haute Cour et ensuite devant la Cour d'appel pour affirmer que le fait de se baser, lors d'un contrôle juridictionnel d'un acte de nature exécutive, sur des éléments de preuve fournis à une commission spéciale ou sur des opinions exprimées par une telle commission, violait ses privilèges. *Dans de tels cas, la Chambre des Communes est représentée par le Procureur général de Sa Majesté, au nom du Président de la Chambre des Communes.*

Contentieux en matière d'emploi

5. La loi de 1978 sur la Chambre des Communes (Administration) a créé une personne morale appelée *« House of Commons Commission »* (Commission de la Chambre des Communes). Les membres de cette Commission sont le *Speaker* (qui la préside), le *Leader* de la Chambre (un membre du gouvernement), le chef de l'opposition et trois *« backbenchers »* représentatifs. Elle nomme tous les membres du personnel qui travaillent dans les services, dont le *« House Service »* (Service de la Chambre), lesquels sont par conséquent engagés dans les liens d'un contrat d'emploi conclu avec la *House of Commons Commission*. *Dans tous les litiges en matière d'emploi, la Chambre est représentée par cette Commission*.

Propriété et contrats

6. La loi de 1992 sur les organes parlementaires dotés de la personnalité juridique a créé un *Corporate Officer* de la Chambre des Communes, lequel est une personne morale individuelle. Les personnes morales individuelles étaient à l'origine ecclésiastiques ; c'est ainsi que tous les évêques de l'Eglise d'Angleterre (mais non de l'Eglise catholique romaine) sont des personnes morales individuelles. Leur particularité réside dans le fait qu'une personne physique possède, en vertu de sa charge, une seconde qualité : celle de personne morale.

7. Le *Corporate Officer* est toujours le *Clerk of the House* (Greffier de la Chambre). En tant que *Corporate Officer*, il jouit d'une succession perpétuelle, possède un sceau officiel et peut poursuivre et être poursuivi en justice sous ce nom. Il détient des biens en tous genres pour le compte de la Chambre et conclut tous ses contrats autres que les contrats d'emploi. *Le* Corporate Officer *représente la Chambre dans les litiges portant sur des droits de propriété (litiges qui sont très rares, voire inexistants dans la pratique) et sur des contrats, tels que des contrats conclus avec des entrepreneurs en bâtiment.*

Liberté de l'information

8. La loi de 2000 sur la liberté de l'information et la loi de 1998 sur la protection des données s'appliquent à la Chambre des Communes. En vertu de la première Loi, toute personne est habilitée à demander des informations détenues par une autorité publique, à moins qu'elles ne relèvent de l'une des nombreuses exceptions légales. Si une autorité publique refuse de communiquer

des informations demandées, le demandeur peut faire appel à l'*Information Commissioner* (Commissaire à l'information). Si le demandeur ou l'autorité publique n'accepte pas la décision du Commissaire à l'information, il ou elle peut introduire un recours auprès de l'*Information Tribunal* (Tribunal de l'information), dont les décisions sont, à leur tour, susceptibles d'un recours devant la *High Court* (Haute Cour), mais seulement sur des points de droit. *Etant donné que le* Corporate Officer *est, aux fins de la loi de 1998 sur la protection des données, le contrôleur des données en ce qui concerne les données détenues par la Chambre des Communes, il représente la Chambre dans les actions intentées devant le Tribunal de l'information.*

II. Services communs

9. La loi de 2007 sur le Parlement (Services communs) autorise les *Corporate Officers* de la Chambre des Lords et de la Chambre des Communes à créer des services communs, qui accomplissent des tâches pour le compte des deux Chambres. Aucun service de ce genre n'a encore été créé. Les *Corporate Officers*, agissant conjointement, sont l'employeur du personnel d'un service commun. *Les* Corporate Officers *représenteront conjointement un service commun dans toute procédure judiciaire.*

Gerhard Kiesenhofer

Membre de la Parlamentsdirektion*,*
Parlement autrichien

Le monopole de représentation de la *Finanzprokuratur*

Le système juridique autrichien établit une distinction entre personnes physiques – personnalité physique, d'une part, et personnes morales – personnalité morale, d'autre part.

Tout comme les personnes physiques, les personnes morales jouissent de la pleine capacité juridique. Ces personnes morales sont représentées par des personnes physiques – appelées organes – et ont des droits et des possibilités qui, dans la plupart des cas, correspondent à ceux d'une personne physique. Les personnes morales peuvent conclure des contrats. Elles peuvent faire valoir leurs droits devant les tribunaux et peuvent agir devant ceux-ci tant en demandant qu'en défendant.

Dans le système juridique autrichien, il y a deux types différents de personnes morales : les personnes morales de droit privé (telles que les associations – *Vereine* en allemand – ou les sociétés commerciales – *Gesellschaften*) et les personnes morales de droit public. Parmi les personnes morales de droit public, il y a les organismes de droit public (« *Körperschaften öffentlichen Rechts* »). Alors que les personnes morales de droit privé sont généralement créées par contrat, les *Körperschaften öffentlichen Rechts* sont normalement établies par la loi ou par la Constitution.

La catégorie la plus importante de *Körperschaften öffentlichen Rechts* est constituée par les « *Gebietskörperschaften* » (autorités régionales). Conformément à la structure fédérale de l'État autrichien, leur champ d'action s'étend soit à une sous-région donnée de l'État, soit à tout le territoire de celui-ci. Les *Gebietskörperschaften* sont les communautés, les *Länder* (provinces fédérales) et l'État fédéral. Tous les organes publics de l'État fédéral, tels que le Président fédéral, le *Nationalrat* (Conseil national, l'une des Chambres du Parlement autrichien), le *Bundesrat* (Conseil fédéral, l'autre Chambre du Parlement), le gouvernement fédéral et ses ministres, les cours et tribunaux, etc., agissent pour le compte de l'État fédéral en tant que *Gebietskörperschaft*. Les organes publics n'ont pas de personnalité morale qui leur soit propre. Le Conseil national, par exemple, ne peut ni exercer de droits privés, tels que le droit de propriété, ni conclure de contrats.

Dès lors, qui est le propriétaire du bâtiment du Parlement, qui engage les prestataires de services qui travaillent au Parlement, tels que le traiteur, les sociétés de construction, etc. ? Ces contrats sont passés entre l'État fédéral en tant que *Gebietskörperschaft* (représenté par le Président du Conseil national) et l'autre partie contractante. Toute plainte à laquelle donne lieu l'exécution du contrat doit être adressée à l'État fédéral, et non au Conseil national ou au Président de celui-ci.

En cas de procédure judiciaire, l'État fédéral est représenté par la *Finanzprokuratur* conformément aux dispositions de la « *Prokuraturgesetz* » (loi régissant la *Finanzprokuratur*).

La *Prokuraturgesetz* dispose que la République d'Autriche (ainsi que plusieurs organisations publiques) doit être représentée et conseillée par la *Finanzprokuratur*. La représentation devant les juridictions civiles

et la Cour suprême est obligatoire, tandis que la représentation devant la Cour constitutionnelle et la Cour administrative est volontaire. La *Finanzprokuratur* agit en qualité d'avocat de la République d'Autriche. Ses membres font partie du personnel du ministère fédéral des Finances (lequel – ou le ministre – est, lui aussi, un organe de l'État fédéral en tant que *Gebietskörperschaft*). Les fonctionnaires juristes attachés à la *Finanzprokuratur* doivent avoir réussi le *Rechtsanwaltsprüfung*, épreuve à laquelle les avocats désireux d'exercer en Autriche doivent satisfaire obligatoirement (dans un délai de cinq ans).

Résumé

En Autriche, les deux assemblées législatives ne possèdent pas de personnalité juridique propre lorsqu'elles agissent comme organes de l'État fédéral en tant que *Gebietskörperschaft* (autorité régionale). Ces assemblées ne peuvent dès lors pas ester en justice en demandant ou en défendant, mais l'État fédéral peut, quant à lui, remplir ces deux rôles au nom de ses organes, c'est-à-dire, en l'occurrence, soit au nom du Conseil national, soit au nom du Conseil fédéral. Dans ce cas, c'est la *Finanzprokuratur* qui défend les intérêts de l'État fédéral et détient par conséquent un monopole de représentation.

Koen Muylle

Référendaire à la Cour constitutionnelle de Belgique et collaborateur scientifique volontaire à la Katholieke Universiteit Leuven – KUL *(Belgique)*[1]

Trois questions concernant la représentation en justice d'une assemblée législative

1. Une assemblée législative étant à la fois un acteur politique et un pouvoir public, il lui arrive de se retrouver en justice, soit que quelqu'un la cite à comparaître devant une juridiction, soit qu'elle souhaite intenter elle-même une action ou intervenir dans une affaire entre des tiers. Ainsi se pose le problème de la représentation en justice d'une assemblée législative. Ce problème soulève trois questions : 1°) premièrement, une assemblée doit-elle pouvoir agir *elle-même* en justice pour défendre ses intérêts ? ; 2°) deuxièmement, pour pouvoir le faire, doit-elle disposer de la personnalité juridique ? ; 3°) troisièmement, un parlementaire doit-il pouvoir agir en justice pour défendre les prérogatives de l'assemblée à laquelle il appartient ?

[1] Les opinions exprimées le sont à titre personnel et ne lient en aucune manière les institutions pour lesquelles l'auteur travaille.

I. Une assemblée doit-elle pouvoir agir elle-même en justice pour défendre ses intérêts ?

2. Afin de répondre à cette question, il faut préalablement se demander comment il se fait qu'une assemblée législative se retrouve dans un prétoire. Pourquoi une assemblée législative devrait-elle pouvoir ester ou se défendre en justice ? En examinant les cas d'espèce, on peut distinguer deux catégories :

   – D'abord, il y a les litiges de droit commun – fournitures, contentieux du personnel, responsabilité aquilienne, etc. Il s'agit de litiges dans lesquels n'importe quelle autre personne, publique ou privée, pourrait être impliquée. À l'origine de la législation belge en la matière[2], on trouve par exemple un conflit entre le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et un de ses locataires, un célèbre magasin de farces et attrapes[3]. Le Conseil d'Etat français a considérablement étendu sa compétence à l'égard des actes parlementaires à l'occasion d'un litige concernant un marché public passé par le président de l'Assemblée nationale[4].

   – Ensuite, il y a les litiges qui ont un rapport avec les activités propres à l'assemblée. Ces litiges mettent directement en

---

[2] Loi du 26 mai 2003 réglant la représentation des Chambres législatives fédérales dans les actes judiciaires et extrajudiciaires, *Moniteur belge* 16 juillet 2003, err., *Moniteur belge* 21 octobre 2003.

[3] Le Parlement voulait se défaire de ce locataire, dont la présence au rez-de-chaussée de son bâtiment était jugée nuisible au sérieux de l'institution. Finalement, ledit magasin s'est installé en face du Parlement bruxellois : voir http://www.picard-megafun.com/new/homepag12.html.

[4] Conseil d'État fr., Ass., 5 mars 1999, *Président de l'Assemblée nationale*, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 2001 (11e éd.), 826.

cause les prérogatives de l'assemblée et/ou de ses membres. En Belgique, par exemple, il y a eu des litiges concernant entre autres le droit de la Chambre des représentants d'adopter ou non une loi domaniale[5] ou de procéder à une naturalisation[6], le droit du Parlement de la région de Bruxelles-Capitale de nommer les membres d'un collège juridictionnel[7] et le contrôle qu'exercent la Chambre et le Sénat – à travers une commission conjointe – sur les dépenses électorales et les communications gouvernementales[8]. Deux affaires récentes devant le Tribunal de première instance de la Communauté européenne concernaient l'immunité parlementaire de membres du Parlement européen[9]. Dans ces cas, l'intervention de l'assemblée en justice vise à défendre la spécificité parlementaire.

3. Compte tenu de ce qui précède, une assemblée législative doit-elle pouvoir agir elle-même en justice ? En lisant les réponses au questionnaire[10], on est frappé par le nombre de pays où une assemblée législative ne peut pas du tout agir en justice (ni comme requérant, ni comme défendeur), ou doit le faire par le biais d'une

---

5 Trib. Bruges (réf.), 14 décembre 2005, *inédit.* Voir à ce sujet K. Muylle et J. Van Nieuwenhove, « Kroniek Parlementair Recht. Rechter verbiedt Kamer domaniale wet aan te nemen », *T.B.P.* 2006, 221-222. Ce jugement a été réformé : Trib. Bruges (réf.), 8 mars 2006, *inédit*. Voir à ce sujet M. Van der Hulst et P.D.G. Caboor, « Rechter belet het parlement om te legifereren », *T.v.W.* 2007, 50-51.

6 Cour arbitr., n° 75/98, 24 juin 1998, *Rev. dr. étr.* 1998, 317, note D. Renders.

7 Cour arbitr., n° 93/2004, 26 mai 2004.

8 Cour arbitr., n° 20/2000, 23 février 2000, note D. Delvax, *J.T.* 2000, 446.

9 TPI, Ordonnance du 12 mai 2006, T-042/06, *Golnisch c. Parlement européen* ; TPI, Ordonnances du 16 mars 2007, du 27 juin 2007 et du 22 novembre 2007, T-345/05 R I, II en III, *V. c. Parlement européen*.

10 Voir la contribution de M. Wouters dans le cadre du présent thème (« Analyse des réponses données par les correspondants CERDP »).

autre autorité, qui dépend du pouvoir exécutif ou judiciaire. Est-ce problématique ?

L'enjeu est de savoir si l'indépendance de l'assemblée est garantie par ce procédé. De prime abord, on pourrait être tenté de dire que tout mécanisme qui rend une assemblée législative dépendante d'une autre autorité pour défendre ses intérêts devant les cours et tribunaux est par définition incompatible avec ce principe. Néanmoins, il faut nuancer cette réponse. Tout dépend, en effet, des rapports entre l'assemblée et l'autorité qui la représente. On pourrait imaginer que cette dernière agisse sur instruction de l'assemblée. Ainsi, le ministre ou le procureur serait obligé d'introduire une action en justice lorsque l'assemblée le demande. Les réponses ne le précisent cependant pas.

4. Même dans l'hypothèse où l'assemblée peut contraindre une autre autorité à agir pour elle, il n'est cependant pas sûr que cette solution soit satisfaisante, compte tenu de la possibilité d'un conflit entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Songeons, par exemple, aux nombreux conflits entre le Parlement européen, la Commission et le Conseil de ministres concernant la procédure à suivre pour adopter une future norme européenne. Si ce conflit se prolonge devant la Cour de justice, comment le Parlement pourrait-il s'assurer que ses intérêts sont défendus s'il ne peut pas agir lui-même en justice ? La Cour de justice ne s'y est d'ailleurs pas trompée : après avoir accepté dans l'arrêt « Les Verts » qu'un requérant puisse citer le Parlement européen en justice, alors même que l'ancien article 173 [l'actuel article 230] du traité de Rome ne prévoyait pas cette hypothèse[11], la Cour a ensuite accepté que le

[11] CJCE, 23 avril 1986, 294/83, *Les Verts c. Parlement européen, Jur.* 1986, 1339.

Parlement européen puisse lui-même introduire une action devant elle afin de défendre ses prérogatives[12].

5. Mais même en dehors de cette hypothèse, somme toute exceptionnelle, d'un conflit entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, une assemblée qui doit recourir aux services de l'exécutif pour pouvoir agir en justice se trouve dans une situation inconfortable. Que faire lorsque l'exécutif se désintéresse de l'affaire ? Cette hypothèse est loin d'être théorique, étant donné que – comme on vient de l'expliquer – une assemblée législative voudra agir en justice pour défendre des intérêts qui lui sont propres ou pour défendre une spécificité parlementaire.

On pourrait faire valoir qu'il suffit d'engager la responsabilité politique du ministre en cause. Les mécanismes de la responsabilité ministérielle ne suffissent cependant pas : 1°) premièrement, toute assemblée ne peut pas mettre en cause cette responsabilité, soit parce qu'elle opère dans un système présidentiel, soit parce que le gouvernement n'est responsable que devant une des deux assemblées ; 2°) deuxièmement, même si une assemblée dispose de ce pouvoir, on conçoit difficilement qu'un ministre soit contraint à la démission parce qu'il n'a pas défendu de manière satisfaisante les intérêts d'une assemblée législative en justice ; 3°) troisièmement, cette réponse ne tient pas compte de la domination exercée actuellement par le gouvernement sur le Parlement.

Autrement dit, les mécanismes de la responsabilité n'offriront pas de remède lorsque l'assemblée qui dépend de l'exécutif pour

[12] CJCE, 22 mai 1990, C-70/88, *Parlement européen c. Conseil, Jur.*, I, 2041 ; 28 juin 1994, C-187/93, *Parlement européen c. Conseil*, *Jur.* 1994, I, 625.

pouvoir se défendre en justice se trouve en face d'un exécutif peu coopérant[13].

II. Une assemblée législative doit-elle disposer de la personnalité juridique pour pouvoir agir en justice ?

6. Il ressort de ce qui précède qu'il serait souhaitable qu'une assemblée législative puisse défendre elle-même ses intérêts en justice. Doit-elle cependant disposer de la personnalité juridique pour ce faire ?

7. Dans certains pays, il faut répondre à cette question par l'affirmative. Ainsi, le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, dans un arrêt rendu le 18 mai 2007, a décidé que le Parlement européen, qui est une institution des Communautés européennes non dotée de la personnalité juridique, ne peut être partie à une procédure introduite auprès d'un tribunal luxembourgeois[14].

8. Dans d'autres pays, l'absence de personnalité juridique n'empêche pas l'institution parlementaire d'être représentée en justice. Ainsi, en Belgique, une assemblée législative peut agir en justice, aussi bien comme requérant que comme défendeur. Dans ce cas, c'est l'autorité (l'État fédéral, la Région ou la Communauté) dont

---

[13] Zuleeg invoque encore un autre argument pour permettre à une assemblée de se défendre elle-même devant les juridictions : la légitimité de l'institution. Selon lui, lorsque le Parlement défend en public sa position de droit, cela « contribue à sa légitimation. […] Le rôle de défendeur force les membres du Parlement à former une volonté, du moins de la majorité, sur la stratégie de défense à développer » (« Le Parlement face à la Cour », in *Le Parlement européen*, Bruxelles, Editions de l'Université libre de Bruxelles, 1989, 185).

[14] Voy. Parlement européen, Commission des affaires juridiques, Document de travail sur la défense des prérogatives du Parlement européen devant les juridictions nationales, P.E. 390.575, 8 juin 2007.

« dépend » l'assemblée en question qui est partie à la cause. Cette autorité se fait cependant représenter par l'assemblée, qui est elle-même représentée par son Président. Ainsi, si la Chambre des représentants ou le Sénat se trouve impliqué dans un litige qui donne lieu à une action en justice, c'est l'État fédéral, représenté par la Chambre ou le Sénat – elle-même ou lui-même représenté(e) par son Président – qui est partie à la cause.

9. On pourrait cependant envisager d'autres solutions. Ainsi, le Parlement européen peut agir devant la Cour de Justice ou le Tribunal de première instance des Communautés européennes, sans devoir « emprunter », pour ainsi dire, la personnalité juridique des Communautés. Dans un autre registre, la Cour constitutionnelle de Belgique accepte que des associations de fait[15] agissent devant elle – bien qu'elles ne possèdent pas la personnalité juridique – lorsqu'elles *« agissent dans les matières pour lesquelles elles sont légalement reconnues comme formant des entités distinctes et que, alors que leur intervention est légalement reconnue, certains aspects de celle-ci sont en cause »*[16].

III. Un parlementaire doit-il pouvoir agir en justice pour défendre les prérogatives de l'assemblée à laquelle il appartient ?

10. Dernière question : un parlementaire doit-il pouvoir agir en justice afin de défendre les prérogatives de son assemblée ? Peu de pays

---

[15] Telles que les partis politiques et les organisations syndicales.

[16] Voy. entre autres Cour arbitr., n° 23/1999, 23 février 1999, B.1 ; n° 43/2000, 6 avril 2000, B.2.2.3-B.2.2.5 ; n° 45/2000, 6 avril 2000, B.1 ; n° 84/2002, 8 mai 2002, B.2.2 ; n° 78/2005, 27 avril 2005, B.4 ; n° 185/2005, B.2.2 ; n° 90/2006, 24 mai 2006, B.6-B.9 ; n° 133/2006, 28 juillet 2006, B.10-B.12.

semblent enclins à répondre de manière positive à cette question. Ainsi, lors des débats parlementaires concernant la création de la Cour constitutionnelle de Belgique, plusieurs amendements furent déposés afin de créer un mécanisme similaire au droit de recours de 60 parlementaires devant le Conseil constitutionnel français[17]. Ils furent rejetés au motif qu'ils permettraient à un parlementaire qui a été minorisé dans son assemblée d'introduire un recours devant la Cour constitutionnelle[18]. Le danger existe, en effet, que le recours en annulation vise à continuer le débat parlementaire devant les juridictions. Dans sa thèse *The birth of judicial politics in France*, Alec Sweet Stone a ainsi démontré de manière convaincante que le droit de recours de 60 parlementaires a transformé la procédure devant le Conseil constitutionnel français, qui serait devenu – selon lui – la troisième chambre législative du pouvoir législatif français[19].

11. La Cour constitutionnelle de Belgique accepte néanmoins qu'un parlementaire individuel possède l'intérêt requis pour introduire un recours contre une loi, pour autant que celle-ci porte atteinte à l'exercice *individuel* de son mandat[20]. Ce serait par exemple le cas si une norme législative affectait le poids du vote d'un parlementaire. La Cour n'accepte cependant pas qu'un parlementaire introduise

---

17 Article 61, alinéa 2, de la Constitution française.

18 *Doc. parl.* Sénat 1981-1982, n° 246/1, 102-104. Voy. également le rapport de MM. Lallemand et Baert, *Doc. parl.* Sénat 1988-1989, n° 483/2, 46 et 62-64 et le rapport de Mmes Onckelinx et Merckx-Van Goey, *Doc. parl.* Chambre 1988-1989, n° 633/4, 21-23.

19 A. Sweet Stone, *The birth of judicial politics in France. The Constitutional Council in comparative perspective*, New York, Oxford University Press, 1992.

20 Cour arbitr., n° 43/1999, 1 avril 1999 ; n° 35/2003, 25 mars 2003 ; n° 131/2003, 8 octobre 2003.

un recours pour défendre les prérogatives de l'assemblée en tant que telle[21].

Le Conseil d'État belge, section du contentieux administratif, semble disposé à aller plus loin. Il accepte, en effet, qu'un parlementaire possède un intérêt fonctionnel pour demander l'annulation d'un acte du gouvernement qui méconnaît les prérogatives de son assemblée[22]. Le Conseil d'État, section de législation, est sur la même longueur d'ondes, puisqu'il estime que : « la notion d'intérêt fonctionnel paraît liée […] aux nécessités objectives du bon fonctionnement d'une assemblée et du respect de ses prérogatives et de celles de ses membres. […] l'intérêt fonctionnel permet de faire échec aux éventuels abus qui pourraient résulter de ce qu'une majorité empêche de contester, par la voie du contrôle politique ou par la voie juridictionnelle, un acte du pouvoir exécutif […] »[23].

12. Ces dernières considérations me semblent tout à fait essentielles. Elles témoignent d'un grand réalisme politique. On s'accorde généralement pour dire que le clivage traditionnel entre le parlement et le gouvernement a été remplacé par le clivage entre la majorité et l'opposition. Cette évolution est allée de pair avec une érosion du pouvoir de contrôle du parlement. Dans ce contexte, la possibilité pour un parlementaire d'introduire un recours devant

---

21 Cour arbitr., n° 133/1999, 22 décembre 1999, B.6-B.7.

22 Conseil d'État, n° 82.791, 8 octobre 1999, *Ceder et Annemans*, *R.W.* 1999-2000, 500, note P. Popelier, *Rev.dr.étr.* 1999, 454, note M. Kaiser, commentaire S. Wyckaert, *A.J.T.* 1999-2000, 309-312 ; Conseil d'État, n° 90.758, 14 novembre 2000, *Annemans et al.* Les moyens qu'ils peuvent invoquer doivent concerner leurs prérogatives individuelles ou celles de leur assemblée.

23 Conseil d'État, Section de législation, avis n° 32.901/AG du 27 mars 2002, *Doc. parl.* Sénat 2001-2002, n° 2-238/3.

les juridictions, constitutionnelles, administratives ou autres, à la suite de la violation des prérogatives de son assemblée pourrait combler les lacunes du régime parlementaire majoritaire dans lequel nous vivons aujourd'hui et qui engendre une confusion des pouvoirs au profit des partis de la majorité[24].

[24] K. Muylle, « L'intérêt fonctionnel d'un parlementaire et le (dés)équilibre des pouvoirs », *C.D.P.K.* 2003, 493-503.

Extraits des discussions consacrées au deuxième thème

À l'invitation de **M. André REZSÖHAZY**, président de conférence, **M. Fernando SAINZ MORENO**, directeur du Cabinet juridique (*« Asesoria Juridica »*) du *« Congreso de los Diputados »* espagnol, expose les modalités de la représentation en justice des *« Cortes Generales »*.

M. SAINZ MORENO commence par indiquer que l'adoption de la Constitution espagnole de 1979 a eu pour effet d'étendre le contrôle judiciaire effectif prévu par cette même Constitution et de soumettre tous les pouvoirs publics, y compris le parlement, à l'application des normes constitutionnelles et de toutes les autres normes juridiques. Il souligne qu'il s'ensuit que les Chambres du parlement ne jouissent d'aucun privilège devant les juridictions.

Il fait ensuite observer que personne, en Espagne, ne conteste la capacité des *« Cortes Generales »* à ester en justice dans les litiges mettant en cause la légalité d'actes accomplis par elles en leur qualité d'assemblée législative ou la légalité d'actes de l'administration du parlement.

La représentation des *« Cortes »* en justice, à la fois devant le *« Tribunal Constitucional »* et devant tous les autres organes juridictionnels, est assurée exclusivement par des fonctionnaires parlementaires dénommés *« letrados* (c'est-à-dire avocats) *de las Cortes ».* D'une part, ceux-ci sont, en tant qu'avocats, soumis aux règles professionnelles de leur

corporation et sont par conséquent tenus d'être de bonne foi, loyaux et véridiques ; d'autre part, en tant que fonctionnaires des *« Cortes »*, ils agissent sous la direction des secrétaires généraux de chaque Chambre et sont assujettis à un devoir d'obéissance, dont il découle notamment qu'ils ne peuvent s'abstenir d'agir, sauf si le mandat qui leur est confié par le Président de leur assemblée les contraint à enfreindre de manière manifeste et formelle une norme légale ou toute autre disposition générale.

L'intervenant estime qu'il s'agit là d'une forme de représentation parfaitement satisfaisante, étant donné qu'elle s'inscrit dans le cadre de l'autonomie du parlement, qu'elle est peu coûteuse et qu'elle ne pose pas de problème majeur.

M. Marco CERASE, conseiller de la Commission des immunités de la Chambre des députés italienne, ayant demandé si les *« letrados »* représentent la Chambre des députés et le Sénat espagnols devant le *« Tribunal Constitucional »* dans les procédures dites *« recurso de amparo »* intentées par des personnes privées, **M. Fernando SANTAOLALLA LOPEZ**, directeur du Service d'études du Sénat espagnol, fait observer qu'il est très rare qu'une telle procédure soit mise en branle par une personne privée (il ne se souvient du reste d'aucun cas où cela se serait produit) et précise que la plupart des *« recursos de amparo »* intentées contre le parlement le sont par des parlementaires qui contestent l'une ou l'autre décision du Bureau ou du Président d'une Chambre.

M. Gerhard KIESENHOFER, orateur principal, répond par la négative à une question de M. André REZSÖHAZY tendant à savoir si le fait que le parlement autrichien est, contrairement au Parlement espagnol, défendu par un organe externe ne restreint pas la latitude dont

dispose ce parlement pour se défendre. En effet, la *« Finanzprokuratur »* fait partie du ministère des Finances et le ministre des Finances est responsable devant le parlement.

S'adressant à M^me^ Claire GENTA, oratrice principale, **M. Marco CERASE** revient sur l'affaire Marchiani, évoquée par celle-ci dans son exposé, et dit comprendre que la décision judiciaire ne puisse pas être révoquée si l'immunité (en fait, l'inviolabilité) et l'irresponsabilité n'ont pas été invoquées à temps.

Il fait cependant état d'une autre affaire, plus ancienne, concernant un eurodéputé d'origine italienne (M. Pannella), poursuivi pour avoir distribué du haschisch dans les rues de Rome afin de promouvoir la légalisation des drogues douces. Dans cette affaire, l'intéressé a, lui aussi, tenté de faire valoir son immunité après que l'arrêt le condamnant eut été coulé en force de chose jugée, mais, contrairement à ce qui s'est passé dans l'affaire Marchiani, le Parlement européen n'a pas tenté d'obtenir la révocation de l'arrêt. L'intervenant en déduit qu'il y aurait eu, entre les deux affaires, un revirement dans l'attitude du Parlement.

Réagissant aux propos de l'intervenant précédent, **M^me^ Claire GENTA** fait observer qu'étant donné que M. Marchiani s'était manifestement livré à une activité illégale, il était délicat de prendre ouvertement sa défense.

Elle cite un autre cas, qui, selon elle, fait apparaître clairement la faiblesse du Parlement européen lorsqu'il s'agit de défendre les prérogatives de ses membres. Il s'agit de l'affaire Geremek, du nom de l'eurodéputé polonais, ancien membre de *Solidarnosk*, que son gouvernement menaçait de contraindre à renoncer à son mandat européen. Dans ce cas, l'intéressé a pu conserver son mandat, parce

que la Cour constitutionnelle polonaise a jugé que la loi portant cette menace était inconstitutionnelle. Mais que serait-il advenu si la Cour constitutionnelle avait statué en sens inverse ? Le Parlement européen n'aurait eu aucun recours, si ce n'est la possibilité d'introduire un recours en manquement.

Suzie Navot

Professeur de droit,
Directrice du Département de droit public de l'École de droit, College of Management – Academic Studies*, Israël*

Observations finales et conclusion

La quasi-totalité des pays concernés par l'étude ont répondu par l'affirmative à la question de savoir si une assemblée législative peut être représentée en justice, ou comparaître en qualité de demanderesse, d'appelante, de défenderesse, etc. Cela signifie que nous appréhendons désormais toute la diversité des fonctions exercées par un parlement. Un parlement n'est pas seulement un organe législatif. Il est aussi employeur et partie contractante ; il peut être civilement responsable de dommages survenus dans son enceinte et est « producteur » de lois qui peuvent être déclarées inconstitutionnelles.

Même si la question de savoir si le parlement a *de jure* la personnalité juridique reste indécise dans de nombreux pays, l'analyse des réponses données au questionnaire nous apprend que le parlement este *de facto* en justice.

Mes observations porteront sur un des aspects couverts par le questionnaire et concernent la question de savoir si un membre du parlement peut porter des affaires d'ordre parlementaire devant le juge.

Les cas dans lesquels les politiques vont en justice pour des affaires concernant l'activité parlementaire sont essentiellement de deux types :

1. Quand une décision prise par le parlement viole les droits individuels d'un parlementaire (par exemple, dans les pays où l'immunité parlementaire est de type « double »[1], et où le parlement peut prendre une décision tendant à lever l'immunité procédurale d'un parlementaire afin de permettre à la justice de le poursuivre, tandis que celui-ci fait valoir que ses actes sont couverts par l'immunité).

   La décision du parlement peut aussi être dirigée contre un de ses membres en tant que membre de la minorité – comme dans l'exemple danois exposé dans l'analyse de M. Marc Wouters (cf. pages 101 à 115), dans lequel la Cour a déclaré qu'elle interviendrait si les règles constitutionnelles visant à protéger la minorité avaient été ignorées de manière illicite.

   Un autre exemple est l'affaire Wuppesahl[2] qui s'est déroulé en Allemagne et concerne un parlementaire qui avait été élu au *Bundestag* sous la bannière du parti écologiste. Après qu'il a quitté ce parti, celui-ci l'a remplacé au sein de plusieurs commissions par un autre de ses membres. M. Thomas Wuppesahl, qui devint membre indépendant (groupe politique composé d'un seul membre), est allé en justice, attaquant un certain nombre de règles parlementaires qui violaient les droits dont il devait disposer en tant que membre élu.

---

[1] Il s'agit essentiellement du système européen, qui prévoit deux indemnités parlementaires différentes : (1) l'irresponsabilité (immunité protégeant la liberté de parole dans l'accomplissement des fonctions parlementaires) et (2) l'inviolabilité (une « immunité procédurale » qui peut être levée par le parlement et qui vise principalement à préserver le parlementaire de toute procédure judiciaire pendant l'exercice de son mandat). *Cf.* Marc Van der Hulst, *Le Mandat parlementaire*, IPU 2000.

[2] 80 BVerefGE 188.

En Israël, des arguments similaires furent invoqués dans les années quatre-vingt, lorsqu'un parti raciste (le parti *Kach*) fit son entrée au Parlement israélien (la *Knesset*) et que le dirigeant de ce parti en devint membre. La *Knesset* prit alors une série de décisions afin d'empêcher celui-ci de prendre certaines initiatives parlementaires. C'est ainsi qu'alors que le Règlement de la *Knesset* prévoyait que « tout groupe politique peut déposer une motion de méfiance à l'encontre du gouvernement », la commission du parlement chargée de l'interprétation du Règlement décida que « les groupes composés d'un seul membre ne peuvent pas déposer de motion de méfiance ». Il était évident que cette décision visait ce membre en particulier. Après s'être vu refuser l'exercice de certains droits parlementaires, celui-ci cita le parlement israélien devant la Cour suprême.

Dans ce premier type de cas, une affaire ou une décision parlementaire est portée devant la justice par un membre du parlement (ou un parti) dont les droits ont été violés, ou par un groupe (par exemple, un groupe minoritaire) dont l'accès au processus décisionnel législatif est restreint.

2. La seconde possibilité pour un membre de mettre en litige des affaires d'ordre parlementaire – dont il a été question dans l'analyse des réponses au questionnaire – est celle où un parlementaire invoque la violation des immunités de l'assemblée. Cette possibilité a été présentée dans le questionnaire comme un « intérêt fonctionnel », c'est-à-dire un cas où il a été porté atteinte aux prérogatives de l'assemblée. Dans ce cas, le mandataire politique fait appel à la justice (s'il y est autorisé) afin de « protéger » le parlement en tant qu'entité.

J'aimerais faire un pas de plus dans l'examen de cette possibilité et envisager une troisième possibilité.

3. La question est de savoir si un parlementaire peut aller en justice – pas afin de défendre les immunités de l'assemblée ou afin de faire respecter l' « honneur » du parlement, ni parce que ses droits ont été violés. En d'autres termes, un parlementaire peut-il attaquer son assemblée en justice simplement parce qu'il est mécontent de la décision prise par celle-ci ? Peut-il s'adresser au juge en se livrant à un jeu politique, afin d' « attaquer » le parlement, même si la décision que celui-ci a prise ne le concerne pas parce que ses droits n'ont pas été violés.

Nous nous attendons généralement à ce que les membres d'une assemblée législative s'engagent dans des procédures parlementaires, pas à ce qu'ils soient impliqués dans des procès. Il ne nous paraîtrait pas logique que les personnes qui contrôlent les processus de décision politique fassent appel à la justice quand le résultat du processus politique ne leur plaît pas. Le recours au juge ne doit pas être un instrument d'action politique comme un autre. Le parlementaire qui s'adresse à la justice peut même porter préjudice au statut et à l'efficacité de l'institution dont il est membre, dans la mesure où il viole le principe de la séparation des pouvoirs.

En dépit de la logique évidente de cet argument, on constate que dans plusieurs pays, des parlementaires ont fait du recours au juge une espèce de procédure de routine, qui fait partie intégrante de leur activité politique. Il semble que le préjudice qu'ils risquent de porter ainsi au statut du parlement ne les émeut pas. Ils ne se préoccupent que d'eux-mêmes.

Cette question a fait l'objet, en Israël, d'une étude intéressante[3], dont les résultats nous ont enseigné que si certains politiques portent des affaires devant la justice, c'est avant tout pour accroître leur exposition aux médias. Certains politiques ont tendance à engager un procès même si leurs chances d'obtenir gain de cause sont minimes ; s'ils agissent de la sorte, c'est parce que cela leur permet généralement d'obtenir une couverture médiatique immédiate. Cette couverture est importante pour celui qui ambitionne d'être choisi comme candidat d'un parti en vue d'une élection.

Les médias ne s'intéressent en général pas au travail que les parlementaires accomplissent dans l'ombre, au sein des commissions parlementaires. Ils s'intéressent en revanche au parlementaire qui a introduit devant la Cour constitutionnelle une action à l'encontre d'une décision politique prise par le parlement.

Les politiques vont en justice même dans les pays où cela n'est pas sans embûches. Aux Etats-Unis, par exemple, la procédure judiciaire est décentralisée. Elle débute devant les juridictions inférieures et emprunte un cheminement complexe avant d'aboutir devant les juridictions supérieures. Tout cela prend énormément de temps, est onéreux et est par conséquent réservé aux personnes d'un certain standing. Cependant, même si l'attitude des instances judiciaires a parfois un effet de dissuasion, les membres du Congrès ne cessent pas pour autant d'introduire des actions en justice.

En Europe, le contrôle juridictionnel est effectué par une cour constitutionnelle spécialisée, de sorte que les parlementaires accèdent sans problème aux juridictions suprêmes. En France et en Italie,

---

[3] Y. Dotan & M. Hofnung, *Legal Defeats – Political wins : Why do Elected Representatives Go to Court ?*, Comparative Political Studies, Vol. 38, n° 1, février 2005.

seuls les politiques investis d'un mandat électif peuvent engager une action devant la Cour constitutionnelle. En Allemagne et en Espagne, seuls les mandataires élus sont autorisés à attaquer des dispositions légales. Dans l'Union européenne, on observe qu'il est fréquent que des parlementaires appartenant à l'opposition obtiennent gain de cause lorsqu'ils contestent des dispositions légales devant la Cour constitutionnelle.

Pour conclure, je pense pouvoir affirmer qu'il y aura à l'avenir davantage d'hommes et de femmes politiques qui tenteront de tirer un avantage électoral des procédures judiciaires. Ce nouveau phénomène de recours à la justice par les « législateurs » eux-mêmes constitue, à mon sens, une des raisons principales de l'extension du contrôle juridictionnel des décisions émanant des parlements.

TROISIÈME THÈME

Le contrôle juridictionnel des actes accomplis par le parlement dans le cadre de l'exercice des fonctions parlementaires essentielles

Dans de nombreux pays, les fonctions essentielles du Parlement ne sont pas à l'abri d'un contrôle juridictionnel.

La synthèse des réponses données au questionnaire concernant ces actes (*cf.* Annexe, Seconde partie, Sections 1 à 3, 5, 6 et – partiellement – 9) démontre à l'évidence qu'à différents moments, des juges s'immiscent, à des degrés divers, dans ce qui fait l'essentiel des activités du Parlement, soit son travail de législateur et le contrôle des actes du gouvernement.

Ces différentes approches sont illustrées par les exposés présentés par les délégués de trois Parlements dont l'acquis historique et les traditions juridiques diffèrent.

Au Royaume-Uni, l'irresponsabilité parlementaire couvre non seulement la liberté de parole du parlementaire, mais aussi toutes les procédures qui se déroulent au sein du Parlement, de sorte que le Parlement est seul à pouvoir exercer un contrôle sur ses affaires internes.

La contribution du délégué polonais fournit une illustration d'une Cour constitutionnelle qui affirme, par le biais de l'interprétation juridictionnelle, son pouvoir de contrôler toutes les dispositions normatives des résolutions du Parlement.

La contribution du *Bundestag* allemand montre, quant à elle, que toute une série de décisions du Parlement peuvent, par la mise en œuvre de différentes procédures, être attaquées devant la Cour constitutionnelle, ce dont les parlementaires et les groupes politiques ne se font pas faute de profiter.

Dans sa contribution académique, le professeur Vuye tente de tracer les contours d'un *ius commune* en matière de protection du citoyen contre les actes qui constituent le cœur de l'activité parlementaire.

Alberik Goris

Correspondant adjoint CERDP
et Premier Conseiller de direction au Service juridique
de la Chambre des représentants de Belgique

Analyse des réponses données par les correspondants CERDP

Introduction

La façon dont les parlements s'organisent et mènent leurs activités était – et, dans de nombreux pays, est toujours – considérée comme faisant, pour l'essentiel, partie de leur « pré carré ». Selon cette conception traditionnelle, les travaux parlementaires ne devraient pas être soumis à un contrôle juridictionnel. L'idée qui sous-tend cette conception est que l'autonomie du parlement entraîne une immunité de juridiction, parce que cela est jugé nécessaire pour permettre aux parlements et à leurs membres de s'acquitter de leurs fonctions.

Les réponses données au questionnaire montrent cependant que, dans de nombreux autres pays, l'autonomie parlementaire et le contrôle juridictionnel ne s'excluent pas mutuellement, même quand ce sont les fonctions essentielles du parlement, qui sont par essence de nature politique, qui sont en cause.

En outre, en l'absence de contrôle d'une catégorie particulière d'actes du parlement par les instances juridictionnelles du pays, il y a, en dernier recours, la possibilité d'un contrôle par la Cour européenne des droits de l'homme.

En guise de préparation au débat sur le troisième thème, nous avons analysé les réponses données à la partie du questionnaire concernant les actes ressortissant aux principales fonctions politiques du parlement, à savoir la fonction législative et le contrôle politique du gouvernement, ainsi que les actes ressortissant au pouvoir du parlement de présenter et de nommer des candidats à de hautes fonctions exercées en dehors du parlement (*cf.* Deuxième partie du questionnaire, Sections 1 à 3, 5, 6 et, en partie, 9). Cependant, en ce qui concerne la fonction législative, nous n'avons pas retenu, pour notre analyse, la question du contrôle juridictionnel du contenu des lois. Il y a plusieurs raisons à cela : outre qu'elles ne sont souvent pas le fruit de la seule activité parlementaire, les lois contiennent des normes générales qui lient des tiers (étrangers au parlement), caractéristique que n'ont généralement pas les actes non législatifs du parlement. C'est pourquoi nous ne nous sommes intéressés à la question du contrôle juridictionnel des lois qu'en tant que celui-ci concerne le respect des procédures parlementaires ; nous voulions savoir si les cours et tribunaux exercent ou non un contrôle sur la procédure législative, et, dans l'affirmative, dans quelle mesure.

Pour ce qui est de la méthodologie retenue, on notera que la présente synthèse est basée sur les informations que nous avons retirées des réponses au questionnaire. Il s'ensuit que lorsque les données communiquées sont incertaines, soit parce qu'elles ne sont illustrées par aucune jurisprudence, soit parce qu'aucun commentaire permettant de les contextualiser n'a été fourni, leur interprétation ne peut être que hasardeuse.

I. Les règlements (d'assemblée)

La section 5 de la Deuxième partie du questionnaire concerne le contrôle juridictionnel des règlements d'assemblée en tant que tels, c'est-à-dire en tant qu'actes normatifs, à l'exclusion des actes par lesquels les dispositions du Règlement sont appliquées à un cas particulier (ces actes font l'objet d'autres sections du questionnaire).

Nous avons constaté que, dans pratiquement la moitié des pays qui ont donné une réponse (15 sur 31), il existe une certaine forme de contrôle juridictionnel du règlement (Allemagne, ancienne République yougoslave de Macédoine, Arménie, Autriche, Bulgarie, Espagne, France, Israël, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Russie, Serbie et Slovaquie).

Dans trois de ces pays, le contrôle porte seulement sur le contenu des dispositions du règlement et ne concerne pas la procédure suivie pour les adopter (ancienne République yougoslave de Macédoine, Serbie et Slovaquie) ; dans douze pays (Allemagne, Arménie, Autriche, Bulgarie, Espagne, France, Israël, Pologne, Portugal, Roumanie, Russie et, partiellement, Slovénie), les cours et tribunaux n'examinent pas seulement le contenu des dispositions réglementaires, mais aussi la procédure suivie pour les adopter.

Sauf dans le cas de la France et de la Roumanie, où le contrôle juridictionnel est exercé préalablement à l'entrée en vigueur d'une disposition, ce contrôle est exercé a posteriori.

Le contrôle juridictionnel des règlements d'assemblée est confié à la Cour constitutionnelle ou à la Cour suprême (Israël).

Certains praticiens pourront être surpris de constater que le nombre de pays où le règlement d'assemblée fait l'objet d'un contrôle

juridictionnel est si élevé. Après tout, comme un répondant l'a fait observer, un règlement n'a que des effets internes ; il ne peut pas lier des tiers. N'est-ce pas là précisément une caractéristique qui rend tout contrôle juridictionnel superflu ?

Ainsi, en Slovénie, seules les dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale qui régissent les relations avec les tiers (tels que le Conseil national, le gouvernement, le Président de la République et les électeurs en tant qu'initiateurs de lois) font l'objet d'un contrôle juridictionnel.

La nature de l'acte dans lequel le règlement est coulé peut avoir des répercussions en ce qui concerne la possibilité de soumettre les dispositions de ce règlement à un contrôle juridictionnel.

Dans quelques-uns des pays où le règlement d'assemblée est soumis à un contrôle juridictionnel, ce règlement est établi formellement par la loi (règlements du *Nationalrat* autrichien, des deux Chambres du Parlement de la République tchèque et du Conseil national slovaque) ou a le statut de loi (règlement du *Bundesrat* autrichien). La Constitution autrichienne prévoit même que le règlement du *Bundesrat* peut contenir des dispositions dont les effets peuvent déborder le cadre du *Bundesrat* dans la mesure où la conduite des affaires de cette assemblée le requiert.

Il arrive que la compétence de la Cour constitutionnelle en ce qui concerne les actes de l'État soit formulée d'une manière qui laisse une marge d'interprétation.

C'est ainsi qu'en Pologne, depuis 1992, la Cour constitutionnelle a progressivement affirmé sa compétence en matière de contrôle des règlements d'assemblée jusqu'à en contrôler tous les aspects, et ce, en interprétant une disposition constitutionnelle qui l'habilite à trancher les différends relatifs à la compatibilité des « dispositions légales

émanant des organes centraux de l'État » avec la Constitution, les accords internationaux ratifiés par le pays et les lois (article 188, alinéa 3, de la Constitution polonaise).

En revanche, en Italie, la Cour constitutionnelle a refusé d'interpréter un article comparable de la Constitution (l'habilitant à trancher les différends concernant « les lois et actes ayant force de loi » ; article 134 de la Constitution italienne) comme visant également le règlement du parlement. Par une décision de 1996, la Cour a confirmé l'existence de droits liés au statut de parlementaire, droits qui sont régis exclusivement par le règlement du parlement et échappent à tout contrôle juridictionnel (arrêt n° 379/1996).

La question se pose de savoir s'il y a une corrélation entre, d'une part, le contrôle juridictionnel des actes législatifs quant à la forme et, d'autre part, le contrôle juridictionnel du règlement d'assemblée.

Il y a, semble-t-il, deux pays (Albanie et Grèce) où une juridiction peut annuler une loi parce que les procédures parlementaires prévues n'ont pas été suivies, sans avoir par ailleurs aucune compétence pour exercer quelque contrôle que ce soit sur le règlement en tant que tel.

En Italie, quand elle contrôle une loi, la Cour constitutionnelle peut seulement vérifier le respect des dispositions de la Constitution, mais non celui du règlement, celui-ci n'étant soumis à aucun contrôle juridictionnel.

De même, au Danemark, où il n'y a pas de contrôle juridictionnel du règlement d'assemblée, et les cours et tribunaux n'ont, en principe, pas compétence pour examiner si les dispositions du règlement ont été observées durant l'examen d'un texte législatif par le *Folketing*. La réponse de celui-ci mentionne toutefois un cas où l'une des règles constitutionnelles protégeant les minorités parlementaires était en jeu.

Dans ce cas, le tribunal a décidé que les parlementaires possédaient un intérêt juridique à faire vérifier la qualification d'un acte juridique (expropriation ou pas) par le tribunal, pour le motif que les droits de la minorité parlementaire dépendaient de cette qualification.

En Roumanie, où la Cour constitutionnelle procède à un contrôle préalable du règlement d'assemblée, mais n'a aucun pouvoir pour effectuer un tel contrôle a posteriori, la Cour ne peut pas, logiquement semble-t-il, annuler une loi en raison du non-respect de procédures.

Le questionnaire n'aborde pas la question de la politique que les cours et tribunaux ont adoptée par rapport à l'exercice de leur compétence en matière de contrôle des actes du parlement. Il ressort néanmoins des commentaires fournis que la Cour constitutionnelle de Pologne a déclaré que, compte tenu du principe de l'autonomie du parlement, elle se montrerait prudente quand il lui incomberait de contrôler un règlement d'assemblée. De même, on estime que la Cour suprême d'Israël a, dans la pratique, toujours fait preuve de retenue et de contrôle dans ses interventions. La Cour suprême, qui, dès les années 1980, a revendiqué le droit de passer au crible les affaires de la *Knesset*, y compris ses procédures internes, exige en effet que la preuve soit apportée que des principes constitutionnels fondamentaux ont été violés.

II. Les actes de contrôle politique

Un certain nombre de parlements semblent avoir interprété les questions concernant les actes de contrôle politique (*cf. S*ection 3 de la Deuxième partie du questionnaire) comme se rapportant aux actes

réglementant ce contrôle politique, et non aux actes par lesquels un contrôle politique est exercé dans un cas particulier (par exemple, par la voie d'une question parlementaire ou de la décision d'instituer une commission d'enquête). Cette méprise semble expliquer pourquoi certains pays ont répondu que leur parlement n'accomplissait pas d'actes de contrôle politique.

Si nous laissons de côté les réponses ambiguës (dues à la méprise à laquelle nous venons de faire allusion), il semblerait que les actes en question ne font l'objet d'un contrôle juridictionnel qu'en Arménie (seulement pour ce qui est du respect des procédures), en Allemagne, en Israël, en Pologne (partiellement), en Russie et en Espagne (partiellement).

En Pologne, la Cour constitutionnelle n'est habilitée à procéder à un contrôle juridictionnel que lorsque des dispositions normatives sont en cause.

L'Espagne ne connaît, en principe, pas de contrôle de ce type, mais les décisions du Bureau de ne pas poursuivre une initiative visant à exercer un contrôle politique peuvent être attaquées devant la Cour constitutionnelle.

D'autres parlements ont indiqué qu'il n'y avait pas, chez eux, de contrôle juridictionnel des actes de contrôle politique, et ce, en raison de l'irresponsabilité dont jouissent leurs membres. Les parlementaires ne peuvent pas être poursuivis ou recherchés en raison d'opinions ou votes qu'ils ont émis (ou en raison d'une quelconque activité exercée) dans l'exercice de leur mandat. Il est assurément vrai que l'irresponsabilité parlementaire influe sur la possibilité d'exercer un contrôle juridictionnel sur les actes de contrôle politique accomplis par les parlementaires. Cela étant, on peut cependant se demander si,

dans certains pays, l'irresponsabilité parlementaire exclurait également le contrôle juridictionnel des actes collectifs de contrôle politique. Malheureusement, le questionnaire ne fait pas de distinction ente les actes accomplis par les parlementaires à titre individuel (par exemple, le dépôt d'une motion) et les actes accomplis par le parlement ou par un organe de celui-ci (par exemple, une décision du parlement d'instituer une commission d'enquête). Au Royaume-Uni, de tels actes seraient couverts par l'irresponsabilité parlementaire, étant donné que celle-ci s'applique à toutes les « procédures au sein du parlement ». Mais est-ce aussi le cas dans d'autres pays ?

III. Les actes concernant les parlementaires et les groupes politiques

Dans le cadre du troisième thème, nous envisageons des actes tels que les décisions concernant le temps de parole, la reconnaissance d'un groupe politique, la recevabilité de questions ou de propositions, ou la désignation des membres des commissions.

Les actes de ce type sont soumis à un contrôle juridictionnel en Allemagne, en Arménie, en Bulgarie, en Estonie, en Israël et (théoriquement) en Espagne. En Allemagne, plus particulièrement, on a recensé un certain nombre de cas dans lesquels des actes concernant des parlementaires ou des groupes politiques ont été contrôlés par la Cour constitutionnelle, par exemple dans le cadre d'un « *Organstreitverfahren* » (exemple : décisions du *Bundestag* limitant le temps de parole pour un débat donné ou concernant le mode de calcul pour la répartition des sièges entre les groupes au sein du *Vermittlungsausschuss*).

Il est aussi intéressant de mentionner la jurisprudence de la Cour suprême d'Israël. Celle-ci illustre l'attitude de retenue adoptée par cette Cour. La Cour suprême a refusé d'intervenir dans une décision du Président de la *Knesset* de reporter à l'après-midi un débat sur une motion de censure qui était prévu pour le matin (décision prise afin de permettre aux membres de la *Knesset* favorables au gouvernement, qui se trouvaient à l'étranger, de rentrer en Israël pour y participer au vote), ainsi que dans une décision de nommer un membre de la *Knesset* à la fonction de président d'une commission (décision qui était controversée compte tenu des antécédents judiciaires de ce membre).

Par contre, considérant qu'il n'existait pas de règles autorisant la présidence de la *Knesset* à agir en ce sens, la Cour suprême est intervenue quand celle-ci a jugé une proposition de loi irrecevable à cause de son contenu raciste. Elle a fait valoir que la décision d'écarter la proposition de loi constituait une « atteinte sérieuse à la vie parlementaire ».

IV. Les présentations et nominations de candidats

Existe-t-il un contrôle juridictionnel des présentations et nominations, par le parlement, de candidats à de hautes fonctions non parlementaires, telles que celles de juge à la Cour constitutionnelle ou de médiateur ?

Les réponses à cette question doivent être interprétées avec prudence. Premièrement, parce qu'aucune question directe n'a été posée à ce sujet ; seules ont été posées des questions concernant les « autres actes » (*cf. S*ection 9 de la Deuxième partie du questionnaire). Certains parlements n'ont pas fait mention de ces actes, bien qu'ils présentent

ou nomment des candidats à de hautes fonctions hors parlement. Deuxièmement, un petit nombre de parlements ont répondu que toutes leurs résolutions (ou toutes leurs résolutions et décisions) étaient soumises à un contrôle juridictionnel (Bulgarie et Serbie), ce qui pourrait inclure ces présentations et nominations.

Un seul parlement (la *Knesset* israélienne) a indiqué expressément que les actes en question pouvaient être contrôlés.

Peut-être n'y a-t-il pas lieu d'être étonné que les présentations et nominations à des fonctions non parlementaires semblent ne quasi jamais faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, car, après tout, le fait que le parlement soit impliqué signifie que ces actes ressortissent à ses fonctions politiques.

Ces actes ne sont pourtant pas purement internes ; ils ont des conséquences pour les tiers, dont ils affectent directement la carrière. Il est dès lors intéressant de noter que, même dans les pays où la Cour constitutionnelle est habilitée à examiner les actes du parlement qui sont purement internes (par exemple, en Allemagne), il n'y a pas de contrôle juridictionnel de ces actes.

Tableau synoptique

… au verso

Tableau synoptique

- = pas de contrôle juridictionnel
c = contrôle juridictionnel par la Cour constitutionnelle
x = contrôle juridictionnel par des juridictions autres que la Cour constitutionnelle
o = pas applicable
Fd = contrôle quant au fond
Fo = contrôle quant à la forme

	Contrôle des actes de nature constitutionnelle				Contrôle des actes de nature législative				Contrôle des règlements d'assemblée				Contrôle des actes de contrôle politique				Contrôle des actes concernant les membres et les groupes politiques				Contrôle des présentations et nominations			
	Fd	Fo	Ex ante	Ex post	Fd	Fo	Ex ante	Ex post	Fd	Fo	Ex ante	Ex post	Fd	Fo	Ex ante	Ex post	Fd	Fo	Ex ante	Ex post	Fd	Fo	Ex ante	Ex post
Albanie	-	-	-	-	c	c	-	c	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Allemagne	c	c	-	c	c	c	-	c	c	c	-	c	c	c	-	c	c	c	-	c	-	-	-	-
Arménie	o	o	o	o	-	c	c	c	c	c	c	c	-	c	c	c	-	c	c	c	?	?	?	?
ARYM	-	-	-	-	c	-	-	c	c	-	-	c	-	-	-	-	-	-	-	-	?	?	?	?
Autriche	c	c	-	c	c	c	-	c	c	c	-	c	?	?	?	?	?	?	?	?	-	-	-	-
Belgique	-	-	-	-	c[1]	(-)[2]	-	c[1]	-	-	-	-	-	-	-	-	-[3]	-	-	-[3]	-	-	-	-
Bosnie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	?	?	?	?	-	-	-	-	?	?	?	?
Bulgarie	c	c	-	c	c	c	-	c	c	c	-	c	?	?	?	?	c	c	-	c	?	?	?	?
Croatie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	?	?	?	?	-	-	-	-	?	?	?	?
Danemark	(-)	(-)	-	(-)	x	(-)[4]	-	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Espagne	-	c	-	c	c	c	-	c	c	c	-	c	-[19]	-[19]	-	-[19]	c	c	-	c	?	?	?	?
Estonie	-	-	-	-	X[5]	-	-	x[5]	-	-	-	-	-	-	-	-	x[5]	x[5]	-	x[5]	-	-	-	-
Finlande	X[6]	-	-	x[6]	x[6]	-	-	x[6]	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
France	-	c	-	c[7]	c	c	-	c[7, 8]	c	c	-	c[9]	-	-	-	-	-	-	-	-	?	?	?	?
Grèce	-	-	-	-	X[10]	x[10]	-	x[10]	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Islande	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	?	?	?	?
Israël	X[11]	x[11]	-	x[11]	X[12]	x[12]	-	x[12]	x[11]	x[11]	-	x[11]	x[11]	x[11]	-	x[11]	x[11]	x[11]	-	x[11]	x[11]	x[11]	-	x[11]
Italie	c	c	-	c	c	c	-	c	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	?	?	?	?
Norvège	-	x[12]	-	x[12]	x[12]	-	-	x[12]	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pays-Bas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	?	?	?	?
Pologne	-	?	-	-	c	c	c	c	c	c	-	c	c[13]	c[13]	-	c[13]	-	-	-	-	-	-	-	-
Portugal	X[14]	x[14]	-	x[14]	X[15]	x[15]	x[15]	x[15]	c	c	-	c	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
République tchèque	-	-	-	-	c	c	-	c	c	c	-	c	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Roumanie	c	-	c	c	c	-	c	c	c	c	c	-	-	-	-	-	-[16]	-	-	-[16]	-	-	-	-

	Contrôle des actes de nature constitutionnelle				Contrôle des actes de nature législative				Contrôle des règlements d'assemblée				Contrôle des actes de contrôle politique				Contrôle des actes concernant les membres et les groupes politiques				Contrôle des présentations et nominations			
	Fd	Fo	Ex ante	Ex post	Fd	Fo	Ex ante	Ex post	Fd	Fo	Ex ante	Ex post	Fd	Fo	Ex ante	Ex post	Fd	Fo	Ex ante	Ex post	Fd	Fo	Ex ante	Ex post
Royaume-Uni	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Russie	c	c	-	c	c	c	-	c	c	c	-	c	x[17]	x[17]	-	x[17]	-	-	-	-	-	-	-	-
Serbie	c	-	-	c	c	-	-	c	c	-	-	c	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?
Slovaquie	-	-	-	-	c	-	-	c	c	-	-	c	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Slovénie	-	-	-	-	c	c	-	c	c[18]	c[18]	-	c[18]	?	?	?	?	-	-	-	-	-	-	-	-
Suède	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Suisse	?	?	?	?	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

[1] Toutes les juridictions peuvent contrôler la compatibilité des actes de nature législative avec les traités internationaux.
[2] La Cour constitutionnelle ne peut opérer de contrôle quant à la forme que dans certains cas spécifiques.
[3] Une juridiction de l'Ordre judiciaire peut accorder réparation si un droit subjectif d'un membre ou d'un groupe a été violé.
[4] Les juridictions ne peuvent opérer de contrôle quant à la forme que dans certains cas spécifiques.
[5] Cour suprême
[6] Toutes les juridictions
[7] Avant promulgation.
[8] D'autres juridictions peuvent contrôler la conformité des actes de nature législative avec les traités internationaux.
[9] Avant leur entrée en vigueur.
[10] Toutes les juridictions.
[11] Cour suprême.
[12] Cour suprême et juridictions régionales de degré inférieur.
[13] Seulement les dispositions normatives.
[14] Cour constitutionnelle et juridictions nationales de degré inférieur.
[15] Cour constitutionnelle, juridiction administrative suprême et juridictions nationales de degré inférieur.
[16] Théoriquement, les juridictions de l'Ordre judiciaire protégeraient les droits subjectifs des membres du Parlement.
[17] Cour constitutionnelle et Cour suprême.
[18] Seulement les dispositions régissant les relations avec des tiers.
[19] Les décisions du Bureau de ne pas poursuivre une initiative de contrôle politique peuvent être attaquées devant la Cour constitutionnelle.

Oonagh Gay

Directrice du Centre « Parlement et Constitution » (Bibliothèque) de la Chambre des Communes (Parlement britannique)

La liberté de parole, l'*« exclusive cognisance »* et l'application de la Convention européenne des droits de l'homme au Parlement britannique

Introduction

Contrairement à la quasi-totalité des États développés, le Royaume-Uni n'a pas de constitution codifiée. Dès lors, le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas inscrit dans un texte constitutionnel. C'est un mélange de lois et de conventions qui fait office de charte fondamentale.[1]

Le Parlement se compose du Souverain, de la Chambre des Lords et de la Chambre des Communes. L'existence légale du Parlement résulte de l'exercice de la prérogative royale, sous la forme d'une proclamation royale. Toutefois, chaque Chambre a une existence autonome, bien qu'aucune loi ne détermine ses pouvoirs.[2] Le Parlement britannique étant l'un des plus anciens parlements au monde, il a développé depuis l'époque médiévale un ensemble de droits et d'usages parlementaires

[1] Pour une vue d'ensemble de ces questions, voir le Premier Rapport de la Commission de la Chambre des Lords sur la Constitution HL 11, Session 2001-2002, à l'adresse http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200102/ldselect/ldconst/11/1103.htm.

[2] Les *Parliament Acts 1911-1949* (Lois de 1911 à 1949 sur le Parlement) traitent du pouvoir d'une Chambre par rapport à l'autre. Une autre législation ne couvre que des aspects spécifiques, tels que l'irresponsabilité parlementaire, la diffamation, l'administration de la Chambre des Communes, etc.

qui coexiste avec la *common law* (droit coutumier) et la *statute law* (droit législatif). Dans son ouvrage *Parliamentary Practice*, Erskine May définit le *« Parliamentary Privilege »* (l'irresponsabilité parlementaire) comme étant « la somme des droits particuliers dont chaque Chambre jouit à titre collectif, en tant qu'élément constitutif de la Haute Cour du Parlement (*High Court of Parliament*), et dont les membres de chaque Chambre jouissent à titre individuel, sans lesquels ils ne pourraient remplir leurs fonctions et qui outrepassent ceux détenus par d'autres organes ou individus ».[3]

La référence à la Haute Cour du Parlement renvoie à ses origines médiévales. Bien que la Chambre des Communes ait à l'origine fait partie de la Haute Cour du Parlement, elle n'a plus participé à l'activité judiciaire depuis 1399. Outre sa fonction législative et délibérative, la Chambre des Lords reste investie d'une fonction judiciaire, qu'elle exerce par le truchement de la Commission judiciaire, composée des *Law Lords* (Pairs judiciaires).[4] Cette Cour constitue la cour d'appel suprême. Elle se prononce en dernier ressort sur des points de droit, pour l'ensemble du Royaume-Uni en matière civile, et pour l'Angleterre, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord en matière pénale. Ses décisions s'imposent à toutes les juridictions inférieures.

Il s'agit d'un rôle inhabituel pour un organe législatif faisant partie du parlement. Dans la plupart des autres démocraties, le pouvoir judiciaire n'a rien à voir avec le corps législatif et est généralement exercé par une cour d'appel suprême. C'est pour cette raison que le gouvernement a proposé, en 2005, une loi visant à instaurer une Cour suprême du Royaume-Uni, constitutionnellement et physiquement distincte du

---

3 *Parliamentary Practice* (23rd ed 2004) p. 75.

4 Ce système est entré en vigueur à la suite de l'adoption de l'*Appellate Jurisdiction Act 1876* (loi de 1876 sur la juridiction d'appel).

Parlement.[5] Le système actuel sera maintenu jusqu'à l'entrée en vigueur de cette nouvelle Cour, prévue pour octobre 2009.[6]

Il n'y a pas, dans la tradition juridique anglaise ou écossaise, de hiérarchie des lois généralement admise, pas plus qu'il n'y a de cour constitutionnelle en tant que telle.[7] Les cours et tribunaux du Royaume-Uni n'ont pas le pouvoir d'annuler les lois votées par le Parlement. Par contre, ils sont tenus d'écarter l'application des lois votées par le Parlement en violation des obligations communautaires du Royaume-Uni. De même, en vertu du *Human Rights Act 1998* (loi de 1998 sur les droits de l'homme), les cours et tribunaux peuvent déclarer des lois incompatibles avec la Convention européenne des droits de l'homme.[8] Une telle déclaration d'incompatibilité n'a cependant pas pour effet d'annuler la loi ; il appartient dès lors au gouvernement d'amender cette loi pour la mettre en conformité avec la Convention. Dans toutes les affaires dans lesquelles la juridiction saisie a fait une déclaration, le gouvernement a indiqué sa volonté de s'y soumettre.

Qu'est-ce que l'irresponsabilité parlementaire ?

L'irresponsabilité parlementaire a pour but de protéger les travaux de la Chambre en tant qu'institution et d'assurer aux parlementaires une

---

5 *Constitutional Reform Act 2005* (loi de 2005 sur la réforme constitutionnelle).

6 Voir *Chambre des Lords Briefing: The Judicial Work of the Chambre des Lords* à l'adresse http://www.parliament.uk/documents/upload/HofLBpJudicial.pdf.

7 Voir cependant *Jackson v HM Attorney General* [2005] UKHL 56 ; [2006] 1 A.C 262, où la doctrine de la souveraineté parlementaire absolue a été contestée.

8 Une déclaration d'incompatibilité n'a pas de conséquences pour les parties à la cause dans laquelle la déclaration est faite et une loi modificative ne peut pas avoir d'effets pour le passé.

immunité dans la cadre de leur activité parlementaire. Ce principe comporte deux composantes principales :

– la liberté de parole, qui est garantie par l'article 9 du *Bill of Rights* (Déclaration des droits) de 1689 ;

– l'exercice, par le Parlement, du contrôle sur ses propres affaires, désigné par l'expression *« exclusive cognisance »* (compétence exclusive).

La liberté de parole

Le privilège consistant en la liberté de parole protège le parlementaire en ce qui concerne les propos tenus au cours d'un débat dans l'une ou l'autre Chambre. Ainsi que dispose l'article 9 :

« *freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament* » (« ni la liberté de parole, ni celle des débats ou procédures au sein du Parlement ne peuvent être entravées ou mises en discussion en aucune juridiction ou lieu quelconque autre que le Parlement lui-même »)[9].

Le terme « *impeach* », traduit ici par « entravées », signifie tout à la fois « empêcher », « accuser », « contester » et « censurer ». L'article 9 confère aux membres de chaque Chambre le droit de s'exprimer librement (liberté de parole) et d'aborder les sujets de leur choix (liberté des débats). Il est dès lors généralement considéré comme une pierre angulaire de la démocratie parlementaire.[10]

---

[9] Pas de pertinence en français.

[10] Rapport de la Commission mixte chargée d'étudier le problème de l'irresponsabilité parlementaire, HL Paper 43/HC 214-I, Session 1998-1999, http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4302.htm.

Aux XVIII[e] et XIX[e] siècles, les cours et tribunaux et la Chambre des Communes se sont à plusieurs reprises opposés à propos des limites de l'irresponsabilité parlementaire. Il est à présent généralement admis qu'il incombe aux cours et tribunaux de déterminer ces limites en cas d'imprécision, mais que le pouvoir judiciaire doit, quant à lui, respecter le domaine d'action distinct et les privilèges du Parlement.[11]

Les principes constitutifs de l'irresponsabilité parlementaire ont été adoptés par certains États du *Commonwealth*, ce qui implique que certaines affaires jugées sous d'autres cieux ont une incidence majeure sur l'évolution de cette notion au Royaume-Uni. Il convient bien évidemment d'observer que le concept de l'irresponsabilité pourrait en théorie être codifié dans une loi, comme il l'a été en Australie, où il a été inscrit dans le *Parliamentary Privileges Act 1987* (loi de 1987 sur les privilèges parlementaires). Dans son rapport, la Commission mixte chargée d'étudier le problème de l'irresponsabilité parlementaire a recommandé l'adoption d'un nouveau *Parliamentary Privileges Act*.[12] Ce rapport a été débattu par les deux Chambres en octobre 1999, mais la recommandation qu'il contient n'a pas été mise en œuvre, notamment en raison de la crainte bien réelle qu'une codification législative fasse basculer l'irresponsabilité parlementaire dans le giron des cours et tribunaux.

---

[11] L'affaire la plus significative du XIXe siècle est *Bradlaugh v Gosset* [1883-84] 12 QBD 271. Voir Lord Simon of Glaisdale dans l'affaire *Pickin v British Railways Board* [1974] AC 765 pour des commentaires sur les domaines d'activité distincts et aussi Lord Browne-Wilkinson dans *Prebble v Television New Zealand Ltd* [1995] 1 AC 332.

[12] Commission mixte chargée d'étudier le problème de l'irresponsabilité parlementaire, HL Paper 43-/HC 214 1998-9, par. 376-7, http://www.parliament.the-stationary-office.co.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4302.htm.

Les limites de la notion de « procédures au sein du Parlement »

L'irresponsabilité parlementaire n'est pas conçue pour offrir une protection aux parlementaires individuels et n'est pas un système d'immunité parlementaire. Les parlementaires peuvent être emprisonnés pour des infractions pénales ou poursuivis pour des infractions civiles sans l'autorisation de l'une des deux Chambres. Une peine de prison supérieure à un an entraîne la déchéance du mandat prononcée par le Parlement. Toutefois, étant donné que les propos tenus par les parlementaires en séance, dans le cadre d'un débat formel, relèvent de la définition d'une procédure parlementaire, il s'ensuit que les parlementaires sont dégagés de toute responsabilité juridique relativement à ce qu'ils ont dit ou fait au sein du Parlement, *dans le cadre d'une procédure.*

L'expression « procédure au sein du Parlement » a été examinée d'un point de vue juridique, tant au Royaume-Uni que dans d'autres parlements (essentiellement du *Commonwealth*) qui ont transposé le concept de l'irresponsabilité parlementaire dans leurs dispositions constitutionnelles. *Erskine May* précise à ce propos :

« Le sens premier qui est donné au mot 'procédure', en tant que terme de la technique parlementaire, et ce au moins depuis le XVII^{e} siècle, est celui d'un acte formel, généralement une décision, accompli par la Chambre en tant qu'organe collégial. Cette acception s'étend naturellement aux formes d'activités dans lesquelles la Chambre intervient et à l'intégralité du processus … par lequel elle prend ses décisions ».[13]

Un parlementaire, un fonctionnaire ou toute autre personne peut également participer à une procédure par le biais de diverses formes

[13] *Parliamentary Practice* (23rd edition 2004), pp. 110-111.

reconnues d'action formelle, telles que le débat, le vote ou l'exécution de décisions de la Chambre, voire par le biais d'un témoignage devant une commission.[14]

Les cours et tribunaux jouent un rôle dans la définition du terme, puisque l'article 9 fait bien évidemment partie intégrante du droit législatif. Certains arrêts récents ont eu un impact sur l'interprétation de l'article 9. Dans l'affaire *Pepper v Hart*[15], la Chambre des Lords a, en sa capacité judiciaire, décidé que des déclarations claires faites au sein du Parlement, à propos de l'objectif de la législation, au cours des travaux préparatoires pouvaient être utilisées par les cours et tribunaux pour l'interprétation de dispositions légales ambiguës. La portée exacte de cet arrêt a fait l'objet de nouvelles décisions judiciaires.[16] Le recours de plus en plus fréquent au contrôle juridictionnel, constaté depuis quelque temps,[17] a également conduit à se référer aux procédures parlementaires lorsqu'une déclaration faite par un ministre devant le Parlement est considérée comme une source faisant autorité pour connaître les motifs qui sous-tendent une mesure donnée.

Certaines zones d'ombre ou incertitudes subsistent en ce qui concerne la délimitation de la notion de procédure parlementaire.[18] Étant donné que l'expression « irresponsabilité parlementaire » est utilisée dans la législation récente, et notamment dans le *Freedom of Information Act 2000* (loi de 2000 sur la liberté d'information) (voir ci-dessous), il faut

---

14 *Op. cit.*, pp. 111-113.

15 Affaire *Pepper (Inspector of Taxes) v Hart* [1993] AC593.

16 Voir *Erskine May* (23rd ed 2004) pp. 106 à 108.

17 Dans le cadre du contrôle juridictionnel, la Haute Cour examine la légalité des décisions administratives.

18 Voir discussion de l'expression « procédures au sein du Parlement » par la Commission mixte chargée d'étudier le problème de l'irresponsabilité parlementaire, *Op cit*, par. 97 à 129.

que les fonctionnaires parlementaires examinent si des activités menées dans l'enceinte du Parlement doivent être considérées comme des procédures au sein du Parlement. Ces zones d'ombre concernent :

– la correspondance émanant des parlementaires. À moins d'être directement liée aux débats parlementaires, la correspondance adressée par un parlementaire à un ministre ou à un membre de sa circonscription ne ressortit pas à l'application de la notion d'irresponsabilité parlementaire ;

– les brouillons et notes des parlementaires, rédigés en prévision de débats parlementaires ;

– les documents de commission. L'objet du document doit être pris en considération pour déterminer si celui-ci ressortit à l'application de ladite notion. Par exemple, le lien entre des documents ayant pour objet les dispositions matérielles relatives à un voyage effectué en vue d'une visite et une procédure parlementaire n'est pas suffisant pour que ces documents ressortissent à l'application de cette notion.

La Section 13 du *Defamation Act 1996* (loi de 1996 sur la diffamation) autorise exceptionnellement un membre de l'une ou de l'autre Chambre à renoncer à la protection offerte par l'article 9 dans le cas de poursuites en diffamation, ce afin de permettre l'examen de débats parlementaires au cours du procès. Cette disposition légale a été adoptée à la suite d'une affaire dans laquelle un parlementaire avait, en 1995, poursuivi un journal en diffamation pour allégations concernant l'usage frauduleux de son droit de poser des questions parlementaires. Le juge avait mis un terme à l'affaire au motif que la poursuite de la procédure n'aurait pas été équitable pour le défendeur, étant donné que

l'article 9 empêchait le journal de justifier ses allégations.[19] Même s'il a été critiqué pour avoir créé une situation irrégulière, le *Defamation Act 1996* fait cependant toujours partie du corpus des lois (bien qu'aucun parlementaire n'ait eu recours à ses dispositions depuis 1998).

L'expression *« lieu quelconque autre que le Parlement lui-même »* pose également des questions d'interprétation. En théorie, les procédures ne pourraient pas être mises en discussion en dehors du Parlement, mais cela empêcherait le public d'émettre des critiques à propos des sujets débattus au sein du Parlement. Le terme « lieu » est dès lors interprété de façon plus stricte. On peut toutefois s'interroger sur l'usage qui pourrait être fait des actes relatifs aux procédures parlementaires dans le cadre des tribunaux d'enquête établis par la loi, hypothèse sur laquelle aucune juridiction ne s'est encore prononcée. Une nouvelle législation déterminant la forme de ces tribunaux ne fait du reste pas allusion à l'utilisation de ces actes (*Inquiries Act 2005* – loi de 2005 sur les enquêtes).

Le contrôle exclusif exercé par le Parlement sur ses affaires internes (compétence exclusive)

Chaque Chambre a le droit de déterminer son propre mode de fonctionnement et de juger de la légalité de ses procédures. Le pouvoir de réglementer le comportement de ses membres et de les sanctionner si nécessaire est basé sur la seconde composante de l'irresponsabilité, laquelle fonde également le droit de contraindre des témoins à comparaître et à témoigner. Si la question examinée relève de l'irresponsabilité parlementaire, les cours et tribunaux n'interviendront

[19] Pour une discussion, voir HL Paper 43/HC 214 1998-99, par. 60 à 69, qui met également en exergue des affaires similaires dans le *Commonwealth*.

pas. Ici aussi, des problèmes de définition et de champ d'application surgissent. La notion d' « affaires internes » est potentiellement très large. La Commission mixte a estimé que l'enceinte du Parlement ne devait pas être considérée comme une zone soustraite à l'application de la loi et a en outre critiqué la décision rendue en 1935 dans l'affaire *R v Graham-Campbell ex p A P Herbert*, affaire dans laquelle le *Lord Justice* Hewart avait statué que les tribunaux ne connaîtraient pas d'une plainte relative à la vente d'alcool sans licence dans l'enceinte du Parlement.[20] On a fait valoir que les Chambres auraient difficilement pu demander une licence, étant donné qu'à l'époque, elles n'avaient pas la personnalité juridique. Les choses sont à présent rentrées dans l'ordre, et ce, depuis l'adoption du *Parliamentary Corporate Bodies Act 1992* (loi de 1992 sur les organes parlementaires dotés de la personnalité morale), lequel a institué au sein de chaque Chambre des *Corporate Officers* (fonctionnaires-personnes morales) qui ont la capacité de contracter et d'ester en justice tant en demandant qu'en défendant. L'interprétation large de la notion d'affaires internes dans le cas *Herbert* a été critiquée par la Cour suprême du Canada en 2005, quand celle-ci s'est prononcée dans une affaire concernant les droits d'un chauffeur du *Speaker* (Président) en matière d'emploi.[21] La Cour a statué que la loi canadienne sur les droits de l'homme s'applique au Parlement canadien et à son personnel. L'interprétation large de la notion de compétence exclusive, préconisée par la Chambre des Communes canadienne, n'aurait pas été retenue au sein du Parlement britannique, où le personnel bénéficie du régime légal en matière d'emploi.

---

[20] [1935] KB 594. Le contexte de l'affaire est exposé dans *The Table* Vol 74 2006, *« An opportunity missed: The Joint Committee on Parliamentary Privilege ».*

[21] *Canada (House of Commons) v Vaid* [2005] 1 SCR 667, 2005 SCC 30. Cette affaire est commentée dans *The Table* Vol 75 2007, *« Shield or Sword? Parliamentary Privilege, Charter Rights and the Rule of Law ».*

Depuis 1935, une série de lois sont considérées comme ne s'imposant pas au Parlement, bien que l'on puisse estimer que leur objet ne concerne pas directement les activités du Parlement. Parmi celles-ci figurent le *Health and Safety at Work etc Act 1974* (loi de 1974 sur la santé et la sécurité au travail, etc.] et le *Food Safety Act 1990* (loi de 1990 sur la sécurité alimentaire). Les opposants à cette exonération dont jouit le Parlement font valoir que celle-ci a pour effet de soustraire les personnes qui font les lois à l'application de ces mêmes lois.[22] La Commission mixte a recommandé l'établissement d'un principe d'interprétation légale en vertu duquel les lois devraient s'imposer aux deux Chambres, à moins qu'ait été exprimée la volonté qu'il en aille autrement pour une législation particulière. Cette recommandation n'a cependant pas été suivie d'effet. Même si le champ d'application de certaines lois récentes, dont le *Freedom of Information Act 2000* (loi de 2000 relative à la liberté de l'information) et le *Data Protection Act 1998* (loi de 1998 sur la protection des données), a été expressément étendu aux deux Chambres du Parlement, d'autres lois, telles que le *Health Act 2006* (loi de 2006 relative à la santé), qui réglemente l'interdiction de fumer dans des lieux publics, ne s'y appliquent pas.

Le droit de réglementer les activités internes des deux Chambres implique que les règles de procédure prévues par les *Standing Orders* (le Règlement d'assemblée) ou ailleurs ne sont soumises à aucun contrôle juridictionnel. Il en va de même en ce qui concerne les procédures d'adoption des lois. Il s'est avéré que cette absence de contrôle juridictionnel ne prêtait pas à controverse devant les cours et tribunaux britanniques, sauf, peut-être, dans un cas récent concernant l'interprétation des lois relatives au Parlement (qui empêchent la Chambre des Lords de retarder indéfiniment le vote des projets de loi

[22] Voir *« Statute law and the case law applicable to Parliament »* dans *Law and Parliament* de Dawn Oliver et Gavin Drewry, eds *Law and Parliament* 1998.

adoptés par la Chambre des Communes).[23] Il y a cependant eu des tentatives visant à soumettre les procédures parlementaires internes à un contrôle juridictionnel, en l'occurrence à l'égard du Parlement écossais (titulaire de compétences dévolues), auquel s'applique seulement un régime d'immunité en matière de diffamation, et non pas un régime d'irresponsabilité parlementaire.[24]

En contrepartie, les Chambres disposent de règles internes leur permettant de s'assurer que leurs membres s'abstiennent de tout commentaire à propos d'affaires qui sont pendantes devant les cours et tribunaux. Il s'agit de ne pas entraver les procédures en cours devant les cours et tribunaux et d'observer le principe de « *comity* » (principe de courtoisie), qui s'oppose à ce que le Parlement fasse office de forum alternatif pour juger des affaires judiciaires. En vertu de ce principe, dont des résolutions assurent l'application dans les deux Chambres, les parlementaires doivent s'abstenir de se prononcer sur l'issue possible des affaires soumises à la justice.[25]

L'application de la Convention européenne des droits de l'homme

On observera que le Parlement n'échappe pas à la juridiction de la CEDH, même si aucune des deux Chambres n'a pas été rangée parmi

---

[23] *Jackson v Attorney General* [2005] UKHL,56; [2006] 1 A.C. Cette affaire est commentée dans *Public Law* 2006 *« What is delegated legislation? »* et *« Parliamentary Sovereignty under the New Constitutional Hypothesis ».*

[24] Voir *Whaley* v *Lord Watson* 2000 S.C. 340 et *Adams v Advocate General* 2003 S.C. 171 *Others* à l'adresse http://www.scotcourts.gov.uk/opinions/p557_02.html.

[25] Voir House of Commons Library Standard Note n° 1141, *The Sub Judice Rule* at http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-01141.pdf.

les « autorités publiques » aux fins de l'application du *Human Rights Act 1998* (loi de 1998 sur les droits de l'homme). Deux actions judiciaires intentées il y a peu n'ont pas abouti en ce qu'elles contestaient le principe de l'irresponsabilité parlementaire. Dans l'affaire *A v United Kingdom*, il s'agissait pour la Cour de se prononcer sur une action intentée par une personne qui considérait avoir été diffamée par les propos tenus par un parlementaire de sa circonscription durant un débat à la Chambre des Communes.[26] Elle a fait valoir que l'irresponsabilité parlementaire, et plus particulièrement, en l'espèce, la liberté de parole, violait son droit à un procès équitable, consacré par l'article 6 CEDH, et son droit à une vie privée et familiale, consacré par l'article 8 CEDH. La Cour a statué à la majorité que l'irresponsabilité parlementaire n'imposait pas une restriction disproportionnée du droit d'accès à la justice ou du respect de la vie privée ou familiale et que les articles 6 et 8 n'avaient pas été violés.

En 1997, le *Speaker* a décrété que les membres qui n'avaient pas prêté le serment parlementaire n'avaient pas le droit d'utiliser les facilités offertes par la Chambre. Ayant demandé en vain que la légalité de cette décision puisse être contrôlée par la Haute Cour d'Irlande du Nord, laquelle avait refusé au motif que le contrôle des affaires internes du Parlement n'était pas susceptible de contrôle juridictionnel, M. Martin McGuinness s'est adressé à la Cour européenne des droits de l'homme. Celle-ci a, à l'unanimité, jugé sa demande irrecevable pour des raisons de proportionnalité et de marge d'appréciation.[27]

La Commission mixte a fait observer qu'il était dans l'intérêt du Parlement et de la justice que le Parlement impose des exigences

---

[26] *A v United Kingdom 2002* (35373/97). Voir M R Jack « A v the UK in the European Court of Human Rights [2002] », *The Table 73* (2003), pp. 31-36.

[27] *Décision concernant la recevabilité de la demande n° 39511/98 de M. Martin McGuinness contre le Royaume-Uni.*

minimales en ce qui concerne l'équité de ses procédures. Vu l'importance croissante accordée aux droits de l'homme, il est probable que les cours et tribunaux continueront d'être sollicités lorsque les droits consacrés par la CEDH seront en jeu.

Piotr Chybalski

Expert en législation au Bureau de recherches de la Chancellerie du Sejm *(Chambre des députés du Parlement polonais)*

Le contrôle de la constitutionnalité des résolutions du Parlement polonais – La Commission d'enquête sur le secteur bancaire

Le présent exposé se compose de deux parties. Sa première partie décrit l'évolution du contrôle de la constitutionnalité des résolutions adoptées par le Parlement polonais. Sa seconde partie analyse l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle de Pologne, le 22 septembre 2006, concernant la Commission d'enquête sur le secteur bancaire (Ref. N° U 4/06).

I. Évolution du contrôle de la constitutionnalité des résolutions adoptées par le Parlement

Jusqu'en 1992-1993, on considérait que la constitutionnalité des résolutions adoptées par le Parlement polonais ne pouvait pas être contrôlée par la Cour constitutionnelle.

Cela s'expliquait par le fait :

1. que la Cour constitutionnelle avait arrêté un catalogue fermé des sources de législation universellement contraignante (ce catalogue incluait la Constitution, les lois, les dispositions réglementaires

prises en exécution de lois et les traités internationaux ratifiés, mais pas les résolutions parlementaires) ;

2. qu'un tel contrôle des résolutions parlementaires se serait heurté au principe de l'autonomie du Parlement, dès lors que ces résolutions étaient considérées comme des actes purement internes ; et
3. qu'en vertu de « l'ancienne » mentalité qui prévalait encore en Pologne et qui avait été héritée de l'époque du communisme, le *Sejm* était toujours considéré comme un « organe suprême de l'État », comme l'institution la plus importante de l'État.

En 1992 et 1993, après que le *Sejm* eut adopté une série de résolutions controversées (dont une décision interne aux termes de laquelle le Parlement ordonnait à l'un des membres du Conseil des ministres de dresser la liste des députés qui avaient été des agents des services spéciaux communistes), le vent a tourné. La Cour constitutionnelle a rendu trois arrêts (U 6/92, U 10/92 et U 14/92) qui décidaient, sur la base de l'article 1er, alinéa 2, de l'ancienne loi de 1985 relative à la Cour constitutionnelle (qui donnait à la Cour compétence pour contrôler les « *actes normatifs* » accomplis par « *les organes suprêmes et centraux de l'État* »), que les résolutions du Parlement pouvaient faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité, pourvu qu'elles soient « *normatives* », c'est-à-dire qu'elles créent des normes juridiques abstraites et générales. Cela signifiait en fait que le contrôle de constitutionnalité portant sur des résolutions adoptées par le Parlement n'était admis qu'à la condition que la résolution ait passé avec succès un « *test de normativité* » (terme non officiel), lequel devait être exécuté par la Cour constitutionnelle chaque fois que la constitutionnalité d'une résolution du Parlement était mise en question.

En outre, le Règlement du *Sejm*, réputé constituer un acte « normatif », fut désormais considéré comme susceptible d'être soumis à un contrôle de constitutionnalité. À cet égard, la Cour constitutionnelle a donné un exemple : si le Parlement viole les dispositions régissant la procédure législative et que cette violation est due à la rédaction incorrecte de dispositions du Règlement, une telle violation peut affecter le contenu des lois (qui sont toutes des « actes normatifs »). C'est pourquoi le Règlement pouvait, selon la Cour constitutionnelle, être considéré comme « normatif ».

Si, durant de nombreuses années, la situation créée en 1992 et 1993 n'a pas été affectée par l'adoption de l'actuelle Constitution de 1997, elle a finalement été affectée par l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 22 octobre 2006, connu sous le nom d'« arrêt concernant la Commission d'enquête sur le secteur bancaire ».

II. Analyse de l'arrêt concernant la Commission d'enquête sur le secteur bancaire (Ref. N° U 4/06)

Il convient de préciser tout d'abord que le cadre juridique requis pour constituer une commission d'enquête dans la République de Pologne est fourni par :

– l'article 95, alinéa 2, de la Constitution polonaise de 1997 (*« Le Sejm exercera un contrôle sur les activités du Conseil des ministres, dans les limites fixées par les dispositions légales et constitutionnelles »*). Il importe de noter que la notion de « Conseil des ministres » est, en l'occurrence, interprétée de manière large comme ne désignant pas seulement le Conseil lui-même, mais aussi tous les organes

administratifs qui dépendent du gouvernement et qui sont contrôlés par ledit Conseil. Néanmoins, cette disposition implique que le *Sejm* est dans l'impossibilité d'exercer sa fonction de contrôle sur la seconde branche de l'Exécutif (le Président de la République directement élu) et sur certaines autres institutions créées par la Constitution (ex. : la Chambre suprême de contrôle) ;

– l'article 111, alinéa 1er, de ladite Constitution (*« le Sejm peut constituer une commission d'enquête afin d'examiner une question particulière »*) ; et

– la loi du 21 janvier 1999 relative aux commissions d'enquête du *Sejm* (Dz.U. n° 35, rubrique 321, avec amendements).

Ainsi, lorsque des députés ont jugé nécessaire de charger une commission d'enquête formée au sein de leur assemblée d'examiner la question de la privatisation du secteur bancaire, le *Sejm* a pu user de la possibilité offerte par ce cadre juridique afin d'adopter la « *Résolution du 24 mars 2006 relative à la constitution de la Commission d'enquête chargée d'examiner les décisions en rapport avec les transformations intervenues dans le secteur bancaire en matière de capital et de propriété, ainsi que les activités des autorités de contrôle du secteur bancaire pendant la période allant du 4 juin 1989 au 19 mars 2006* ».

Cette résolution comportait quatre articles concernant respectivement la création de la Commission, son champ d'activité, le nombre de ses membres et son entrée en vigueur.

La création de la Commission d'enquête a déclenché de vives controverses politiques. À la suite de ces controverses, un groupe de

députés du *Sejm* a adressé à la Cour constitutionnelle une requête lui demandant de contrôler la constitutionnalité des articles 1er et 2 de la Résolution.

On notera que la Cour constitutionnelle était obligée de concentrer son examen sur ces deux dispositions et ne pouvait pas se prononcer sur la constitutionnalité de l'ensemble de la Résolution, et ce, compte tenu de l'article 66 de la loi du 1er août 1997 relative à la Cour constitutionnelle (Dz.U. n° 102, rubirque 643, avec amendements), lequel dispose que, « *lorsqu'elle rendra son arrêt, la Cour sera tenue par les limites de la demande, du point de droit examiné ou de la plainte* ».

En ce qui concerne le contrôle de l'article 1er (création de la Commission d'enquête), la Cour constitutionnelle, qui devait en fait effectuer « un test de normativité » de cet article, a décidé que « *l'acte établissant un nouvel organe sera l'acte d'application, par opposition à création, de la loi. Par conséquent, les actes instituant les commissions du Sejm, y compris ses commissions extraordinaires, ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle par la Cour constitutionnelle* ». En d'autres termes, la Cour a jugé que l'article ne créait pas une norme de nature générale et abstraite, qu'il ne concernait pas tout un chacun, mais seulement les membres du *Sejm* qui avaient été élus pour constituer la Commission. Cela signifiait que le « *test de normalité* » n'avait pas été réussi et, dès lors, que la Cour ne pouvait pas poursuivre la procédure en ce qui concerne cet article.

En ce qui concerne le contrôle de l'article 2 (champ d'activité de la Commission), la Cour constitutionnelle a jugé que cette disposition avait un caractère général (parce qu'elle concernait tous les témoins potentiels qui pouvaient être appelés à témoigner). Il est toutefois surprenant de constater qu'elle ne s'est pas préoccupée de déterminer si

l'article était abstrait (c'est-à-dire s'il réglementait des comportements qui pouvaient être répétés et qui pouvaient faire l'objet d'une définition générique). Ainsi, la seule petite conclusion que chacun pouvait être appelé à témoigner a suffi à la Cour pour qu'elle considère que la disposition avait un caractère normatif.

En outre, la Cour a estimé que la Résolution ne créait pas une norme juridique « complète », mais seulement « *un élément d'une norme juridique* » (avec l'article 7, alinéa 1er, de la loi relative aux commissions d'enquête du *Sejm* [1]). Le fait que l'article 2 n'était qu'un tel « élément », ou le cœur d'une norme juridique, a suffi pour qu'il soit considéré comme une disposition normative, dont la constitutionnalité pouvait dés lors être contrôlée.

Le « *test de normativité* » étant réussi, la Cour a pu passer à l'examen de la conformité de l'article 2 de la Résolution avec la Constitution. Or, il est apparu que de nombreux aspects de la disposition violaient la Constitution. C'est ainsi que la Cour a décidé :

– que le champ d'activité de la Commission était, de façon générale, trop large et trop général (étant donné que les membres de la Commission devaient examiner dix-huit années de fonctionnement du système bancaire) ;

– qu'une commission d'enquête n'avait le pouvoir de contrôler ni la Banque Nationale de Pologne ni le Comité de contrôle du secteur bancaire (du fait que la Constitution reconnaît l'indépendance de ces institutions) ; et

---

[1] Article 7, alinéa 1er, de la loi relative aux commissions d'enquête du *Sejm* : *« la Commission sera tenue de respecter les limites de l'objet de l'enquête telles qu'elles sont fixées par la Résolution qui l'institue. »*

– qu'une commission d'enquête n'était pas autorisée à violer l'autonomie de particuliers et de chefs d'entreprise.

III. Conclusion

Les considérations ci-dessus concernant l'étendue du contrôle de constitutionnalité de résolutions parlementaires considéré comme admissible permettent de tirer une double conclusion. Premièrement, la Cour constitutionnelle de Pologne a le droit de contrôler la constitutionnalité de résolutions parlementaires, même si certaines de leurs dispositions seulement ont un caractère « normatif ». Deuxièmement, cette Cour a également le droit de contrôler la constitutionnalité de dispositions de résolutions parlementaires, même si ces dispositions ne constituent pas des normes juridiques « complètes » de nature générale et abstraite, mais seulement des éléments de telles normes. L'arrêt concernant la commission d'enquête sur le secteur bancaire permet donc de constater que les limites de l'admissibilité du contrôle de constitutionnalité portant sur des résolutions parlementaires ont continué de s'élargir en Pologne après les arrêts de 1992.

Gabriela M. Sierck

Membre du Bureau de liaison du Bundestag *(Parlement allemand) à Bruxelles*

Le système allemand de contrôle juridictionnel des actes du parlement

1. Introduction

Certains éléments clefs du cadre juridique dans lequel s'inscrivent les travaux du *Bundestag* allemand sont les suivants :

a. La loi fondamentale

La loi fondamentale est la Constitution de la République fédérale d'Allemagne. Elle établit la structure fondamentale et les valeurs essentielles de l'État. La loi fondamentale définit notamment les principes régissant l'élection du *Bundestag*. Elle fonde le statut et les droits des parlementaires librement élus et détermine les modalités d'organisation et de fonctionnement du Parlement allemand.

b. Le Règlement de l'Assemblée

Le Règlement du *Bundestag* précise dans le détail les règles d'organisation et de fonctionnement du Parlement.

c. La loi déterminant le cadre juridique des commissions d'enquête

Les commissions d'enquête examinent essentiellement les cas dans lesquels des politiques pourraient être rendus responsables de mauvaise gouvernance, de mauvaise administration ou de conduite inappropriée. La loi régissant le cadre juridique des commissions d'enquête définit les droits de ces commissions.

d. La loi sur le statut légal des membres du Bundestag

La loi sur le statut légal des membres du *Bundestag* définit les droits et obligations des membres du *Bundestag*. Elle garantit aux membres de celui-ci le libre exercice de leurs mandats et détermine les avantages auxquels ils ont droit.

e. La législation électorale

L'organisation des élections pour le *Bundestag* est réglementée par la loi électorale fédérale, ainsi que par le Code électoral fédéral et ses annexes. La validité des élections pour le *Bundestag* est contrôlée conformément à la loi sur le contrôle des élections.

f. La loi sur les partis politiques

La loi sur les partis politiques détermine les droits des partis politiques allemands et fixe le cadre légal régissant les structures démocratiques des partis, ainsi que les modalités du financement qu'ils reçoivent de l'État.

Source: http://www.bundestag.de/htdocs_e/parliament/function/legal/

2. Missions de la Cour constitutionnelle fédérale

La Cour constitutionnelle fédérale a pour mission de veiller à ce que toutes les institutions de l'État obéissent à la Constitution de la République fédérale d'Allemagne. Depuis sa création en 1951, la Cour a contribué à assurer le respect et l'efficacité de l'ordre démocratique libre sur lequel repose le fonctionnement de la République. Ceci concerne notamment l'application des droits fondamentaux.

Toutes les autorités publiques sont tenues de se conformer à la loi fondamentale. En cas de litige, il est possible de recourir à la juridiction de la Cour constitutionnelle fédérale. La décision de cette dernière n'est susceptible d'aucun recours. Toutes les autres institutions publiques sont liées par sa jurisprudence.

Les arrêts de la Cour constitutionnelle fédérale ont également des conséquences sur le plan politique. Ces conséquences sont particulièrement manifestes lorsque la Cour déclare une loi inconstitutionnelle. Toutefois, la Cour n'est pas un organe politique. Sa seule norme de contrôle est la loi fondamentale. La Cour ne peut en aucun cas se laisser guider par des considérations d'opportunité politique. Elle se borne à fixer le cadre constitutionnel dans lequel doivent s'inscrire les décisions politiques. La délimitation du pouvoir de l'État est une caractéristique de la règle de droit.

Il existe différentes formes de contrôle juridictionnel des actes accomplis par le Parlement :

a. Les requêtes constitutionnelles

Toute personne qui estime que ses droits fondamentaux ont été violés par les autorités publiques peut déposer une requête constitutionnelle.

Cette requête peut être dirigée contre une mesure prise par un organe administratif, contre le verdict d'une juridiction ou contre une loi.

Toute requête constitutionnelle doit d'abord être jugée recevable. Elle doit être jugée telle si elle revêt une importance fondamentale d'un point de vue constitutionnel, si la violation des droits fondamentaux qui en est l'objet est d'une gravité particulière ou si son auteur subirait un préjudice particulièrement grave en cas d'absence de décision sur la question. Il appartient à la Cour constitutionnelle fédérale de décider si les conditions préalables de recevabilité sont remplies avant de se prononcer sur la requête.

En règle générale, une requête constitutionnelle n'est jugée recevable que lorsque son auteur a déjà porté l'affaire sans succès devant les autres juridictions compétentes. Divers délais doivent par ailleurs être respectés pour le dépôt de la requête. Celle-ci doit en outre être présentée par écrit et contenir un exposée des motifs qui la justifient. Il n'est pas obligatoire que l'auteur de la requête soit représenté par un avocat. La procédure est gratuite, mais en cas d'abus, une redevance pouvant atteindre 2.600 euros peut être réclamée.

La Cour constitutionnelle fédérale se borne à vérifier la conformité avec les droits fondamentaux. Seules les autres juridictions ont compétence pour se prononcer sur les autres points de droit et sur les éléments matériels. Tant qu'aucun droit fondamental n'a été violé, la Cour constitutionnelle fédérale est liée par leurs décisions.

Entre 1951 et 2005, 157.233 requêtes ont été adressées à la Cour constitutionnelle fédérale. Sur ce nombre, 151.424 étaient des requêtes constitutionnelles. La grande majorité de celles-ci ont été jugées irrecevables. Seulement 3.699 requêtes constitutionnelles, soit 2,5%, ont été jugées recevables. Malgré ce faible pourcentage, la requête

constitutionnelle peut être considérée comme une voie extraordinaire de recours judiciaire dont il serait erroné de sous-estimer l'importance. Une décision favorable peut avoir des répercussions qui vont bien au-delà du cas d'espèce.

b. Les procédures visant à contrôler la constitutionnalité des lois

Seule la Cour constitutionnelle fédérale peut estimer qu'une loi est incompatible avec la loi fondamentale. Si une autre juridiction juge une loi inconstitutionnelle et souhaite dès lors ne pas l'appliquer, elle doit d'abord obtenir l'aval de la Cour constitutionnelle fédérale *(contrôle concret des lois)*. En outre, le gouvernement fédéral, le gouvernement d'un *Land* (État fédéré) ou un tiers des membres du *Bundestag* peuvent faire contrôler la constitutionnalité d'une loi *(contrôle abstrait des lois)*.

Exemples :

– Le parti libéral *FDP* a intenté une action devant la Cour constitutionnelle en raison du Budget pour 2004, mais celle-ci a décidé, en 2007, que le Budget pour 2004 n'avait pas violé la Constitution.

– La décision déclarant inconstitutionnel l'article 14 de la loi sur la sécurité aérienne. En l'occurrence, certains juristes ont dénoncé devant la Cour constitutionnelle le fait que la loi sur la sécurité aérienne permette d'abattre un avion. Ils ont fait valoir que cela portait atteinte à la dignité humaine de passagers innocents et que l'article 14.3 de la loi sur la sécurité aérienne n'était compatible ni avec le droit à la vie (article 2.2, première phrase,

de la loi fondamentale) ni avec la garantie de la dignité humaine (article 1.1 de cette même loi), dans la mesure où le recours à la force armée affecte des passagers de l'avion qui sont totalement étrangers à l'infraction.

3. Litiges constitutionnels

Il est également possible de s'en remettre au jugement de la Cour constitutionnelle fédérale si des divergences de vues surgissent entre des organes constitutionnels ou entre la Fédération et les *Länder* en ce qui concerne leurs droits et obligations réciproques prévus par la Constitution (procédure *Organstreit*). Dans la procédure *Organstreit*, le litige peut porter sur des questions ayant trait à la loi sur les partis politiques, à la loi électorale ou aux dispositions légales s'appliquant spécifiquement au Parlement. Les litiges entre l'État fédéral et les *Länder* portent souvent sur des questions de compétence.

Un exemple récent :

L'arrêt que le Second Sénat (de la Cour constitutionnelle fédérale) a rendu le 3 juillet 2007 dans la procédure *Organstreit* concernant des demandes visant à obtenir une décision établissant que l'État fédéral avait violé les droits reconnus au *Bundestag* allemand en vertu de l'article 59.2 de la loi fondamentale, et ce, en prenant part à l'élargissement consensuel du cadre du Traité de l'Atlantique Nord de 1955, ce qui contrevenait à certaines dispositions structurelles et fondamentales de ce traité et impliquait que le gouvernement fédéral avait agi en dehors des limites fixées par la loi d'assentiment (*Zustimmungsgesetz*). Le demandeur était le groupe parlementaire

PDS/Die Linke du *Bundestag*, représenté par Gregor Gysi et Oskar Lafontaine, présidents de ce groupe. Les demandes ont été rejetées parce que non fondées.

Hendrik Vuye

*Professeur ordinaire à l'*Universiteit Hasselt[1] *(Belgique)*

La relation entre le parlement et le pouvoir judiciaire analysée du point de vue de la protection juridique du citoyen. Esquisse d'un *ius commune*

I. Introduction

1. Le droit constitutionnel, un droit national ou l'expression d'un patrimoine constitutionnel commun ?

Dans plusieurs domaines du droit, nous constatons l'avènement d'un *ius commune*[2]. L'Union européenne est ainsi à l'origine d'une certaine harmonisation du droit commercial et du droit de la consommation. Sous l'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ou de la Cour de justice, nous évoluons vers un commun dénominateur dans d'autres domaines du droit. Ainsi, par exemple, s'est déjà réalisée une certaine harmonisation du droit de la famille sous l'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'article 8 de la C.E.D.H.

---

1 www.uhasselt.be

2 Voy. en particulier : J. Smits, *Europees privaatrecht in wording. Naar een Ius Commune Europaeum als gemengd rechtsstelsel*, *Ius Commune Europaeum* 32, Anvers-Groningen, Intersentia, 1999 ; J. Smits, *The Making of European Private Law. Towards a Ius Commune Europaeum as a Mixed Legal System*, Anvers, Intersentia, 2002.

De nos jours, le droit constitutionnel semble rester par excellence un droit national. L'explication de ce constat est facile et évidente, en tout cas à première vue : le droit constitutionnel est intimement lié à la souveraineté nationale. Cette explication n'est certes pas dénuée de toute pertinence. Elle ne peut cependant nous faire perdre de vue que nos démocraties respectives partagent déjà depuis longtemps des valeurs communes. Elles sont mêmes multiples : la séparation des pouvoirs, le droit aux élections libres, l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, l'État de droit, le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale, les droits de l'homme, le procès équitable, la protection juridique, les droits sociaux et économiques, … Il existe donc bel et bien un patrimoine constitutionnel commun.

Dans son important arrêt « Refah Partisi », la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme épingle ce patrimoine commun. Elle indique que « … les États européens ont en commun un patrimoine d'idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit »[3]. La Cour a vu dans ce patrimoine commun les valeurs sous-jacentes à la Convention ; à plusieurs reprises, elle a rappelé que celle-ci était destinée à sauvegarder et promouvoir les idéaux et valeurs d'une société démocratique.

2. *Vers un* ius commune *constitutionnel ?*

Force est bien de constater que l'affirmation que le droit constitutionnel reste un droit national n'est qu'un leurre. En réalité, il existe déjà

---

[3] C.E.D.H. Grande Chambre, 13 février 2003, « Refah partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie », req. 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, § 83, citant l'arrêt de la Grande Chambre « Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie » du 30 janvier 1998, req. 19392/92, § 45.

depuis la fin de l'ancien régime un solide tronc commun de valeurs qui caractérisent les pays de l'Europe, tout comme certains autres pays. Ce sont les valeurs qui ont, entre autres, été exprimées dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789). Ainsi, l'article 16 de ladite déclaration proclama-t-il que toute société dans laquelle la séparation des pouvoirs n'est pas déterminée, n'a point de constitution.

De plus, depuis lors, ce patrimoine commun s'est enrichi de nouvelles valeurs, par exemple les droits sociaux et économiques, le droit aux élections libres, etc. … . Nous pouvons même conclure qu'un pays qui ne respecte pas ce noyau dur de valeurs communes ne peut être qualifié de démocratie.

Il est facile de désigner certains pôles autour desquels un *ius commune* constitutionnel est en train de se développer de nos jours.

Une place de choix est sans aucun doute réservée à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant le droit aux élections libres (article 3, premier prot. add.). Dans sa jurisprudence concernant cette liberté, la Cour accorde une très large marge d'appréciation aux États. Récemment, la Grande Chambre de la Cour a réaffirmé ce point[4]. Elle estime qu'il existe de nombreuses manières d'organiser et de faire fonctionner les systèmes électoraux et une multitude de différences au sein de l'Europe, notamment dans l'évolution historique, la diversité culturelle et la pensée politique[5]. Néanmoins, la Cour fixe un standard européen important là où elle juge que toute dérogation au principe du suffrage universel risque de saper

---

[4] C.E.D.H. Grande Chambre, 6 octobre 2005, « Hirst c. Royaume-Uni », req. 74025/01, § 61 ; C.E.D.H. Grande Chambre, 16 mars 2006, « Zdanoka c. Lettonie », req. 58278/00, § 103.

[5] C.E.D.H. Grande Chambre, 6 octobre 2005, « Hirst c. Royaume-Uni », req. 74025/01, § 61.

la validité démocratique du corps législatif. L'exclusion de groupes ou catégories quelconques de la population doit en conséquence se concilier avec les principes du droit aux élections libres[6]. Dans l'affaire « Hirst c. Royaume-Uni », la Grande Chambre a souligné que les États contractants n'avaient pas le pouvoir discrétionnaire de priver tous les détenus condamnés du droit de vote sans tenir dûment compte de la durée de leur peine ou de la nature ou de la gravité de l'infraction qu'ils avaient commise. Elle a jugé que pareille restriction générale, automatique et indifférenciée au droit de vote des condamnés outrepassait une marge d'appréciation acceptable[7].

Certaines initiatives du Conseil de l'Europe tendent également à favoriser le développement d'un *ius commune*. Je pense plus particulièrement à la « Commission européenne pour la démocratie par le droit » – dite « Commission de Venise » – qui a été créée en mai 1990 par 18 États membres du Conseil de l'Europe[8]. Depuis 2002, des États non-européens peuvent devenir membres de la Commission. Il s'agit d'un organe consultatif sur les questions constitutionnelles. Le « Code de bonne conduite en matière électorale »[9] adopté par la « Commission de Venise » en 2002 sera sans aucun doute un instrument utile d'harmonisation progressive du droit électoral.

Les règles de bonne conduite dans la gestion des affaires publiques formulées dans les deux rapports du Comité d'experts indépendants sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à

---

6 C.E.D.H. Grande Chambre, 6 octobre 2005, « Hirst c. Royaume-Uni », req. 74025/01, § 62.

7 C.E.D.H. Grande Chambre, 6 octobre 2005, « Hirst c. Royaume-Uni », req. 74025/01, § 82.

8 Voy. http://www.venice.coe.int.

9 Voy. http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-f.pdf.

la Commission européenne (1999)[10] expriment également des valeurs communes de nos démocraties.

3. Objet et plan

L'objet de la présente contribution n'est certes pas d'énumérer ou d'analyser les différentes initiatives qui sont ou pourraient être à l'origine du développement d'un *ius commune* constitutionnel. Par contre, il semble opportun de vérifier s'il est déjà possible de découvrir les contours d'un éventuel *ius commune* dans le domaine du contrôle juridictionnel des actes du parlement.

À première vue, cette tâche ne semble guère facile, car les activités des parlements sont des plus diverses. Force est cependant de constater que deux missions forment le noyau dur de la mission parlementaire : (a) voter des lois et (b) contrôler l'action du gouvernement. Lesdites activités sont éminemment politiques et visent finalement la bonne organisation de la société. Dans la pratique, nous constatons cependant que même la meilleure gestion possible de la chose publique peut provoquer des dommages collatéraux inattendus. Certains actes posés en vue du bien-être général peuvent avoir des conséquences néfastes pour certains citoyens, qui sont lésés dans leurs droits ou intérêts. L'objectif de la présente étude est de rechercher s'il est possible de dégager un *ius commune* en matière de protection juridique du citoyen. Quel niveau de protection offrent nos démocraties aux citoyens lésés par les actes susvisés du parlement ?

---

[10] Voy. http://www.europarl.europa.eu/experts/default_fr.htm.

II. La loi : seule expression de la volonté nationale ?

1. La loi : expression de la souveraineté nationale et de la volonté générale ?

La loi est le plus souvent considérée comme l'expression de la volonté nationale, voire même de la souveraineté nationale. Sur ce point, nos démocraties sont les héritières de la Révolution française de 1789. En effet, l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 édictait déjà que la loi est l'expression de la volonté générale. Cette idée reste encore largement répandue de nos jours.

Force est cependant de constater que cette idée ne correspond plus au mode d'organisation de nos démocraties. Non seulement le législateur, mais également les autres pouvoirs expriment la volonté générale. Les différents pouvoirs d'un État moderne jouissent tous d'une légitimité démocratique. De plus, l'activité normative du pouvoir exécutif dépasse de loin celle du pouvoir législatif. D'éminents auteurs évoquent même l'idée d'une « décadence » de la loi au profit des normes de valeur réglementaires[11].

Finalement, nos systèmes politiques se profilent de plus en plus comme un « *multilevel governance* ». Le droit n'est plus national au sens strict du terme. Le droit national est de plus en plus influencé, voire même dirigé, par le droit international. En même temps, ce droit international n'est le plus souvent rien d'autre que le commun dénominateur des divers droits nationaux. Cette interaction continue entre droit national et droit international constitue même un des plus puissants moteurs de l'évolution de nos systèmes juridiques.

---

[11] J. Ghestin, G. Goubeaux et M. Fabre-Magnan, *Traité de droit civil. Introduction générale*, Paris, L.G.D.J., 1994, pp. 214-215, n° 256.

2. *L'érosion de la loi et de l'immunité de l'État-législateur*

Déjà dans l'arrêt « Costa c. E.N.E.L. » de 1964, la Cour de justice des Communautés européennes avait décidé que le droit communautaire a la primauté sur les droits nationaux[12]. Dans un arrêt du 17 décembre 1970, la primauté du droit communautaire sur la Constitution des États membres est affirmée à son tour[13]. Confronté à cette jurisprudence, le juriste est bien obligé de constater que la loi n'est plus la norme suprême. La plupart des pays reconnaissent de nos jours la primauté du droit international sur le droit national.

Lorsque la loi, et même la Constitution, ne sont plus considérées comme les normes suprêmes de l'État, il va de soi que l'État-législateur perd inévitablement son statut d'intangibilité. Longtemps, l'on a estimé que le pouvoir législatif, émanation de la Nation ou du peuple, bénéficiait d'une immunité absolue. Toute responsabilité de l'État-législateur était dès lors exclue. Ce dogme a été renversé partiellement par la Cour de justice des Communautés européennes, et ce, en deux étapes[14]. L'arrêt « Francovitch »[15] concerne une directive européenne imposant aux États membres de constituer un « fonds de garantie » qui doit assurer aux travailleurs le paiement de leurs créances impayées concernant la rémunération en cas d'insolvabilité de leur employeur. Les États membres devaient se conformer à la directive européenne avant le 23 octobre 1983. Le non-respect de ce délai constitue une violation du droit

---

[12] Cour de justice, 15 juillet 1964, «Costa c. E.N.E.L. », n° 6/64.

[13] Cour de justice, 17 décembre 1970, « Internationale Handelsgesellschaft », n° 11/70.

[14] Voy. H. Vuye, « Overheidsaansprakelijkheid wegens schending van het Europees gemeenschapsrecht », *Tijdschrift voor Belgisch Handelsrecht* 2003, 743-763.

[15] Cour de justice, 19 novembre 1991, « Francovitch et Bonifaci c. Italie », n° C-6/90 & C-9/90.

communautaire et les États membres sont en principe responsables des dommages causés à cette occasion. Cette responsabilité est imposée par le droit communautaire et non par le droit national de l'État, la base légale étant, selon l'arrêt Francovitch, l'article 10 du Traité[16] instituant la Communauté Européenne, prévoyant que les États membres doivent prendre toutes les mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du traité. Des décisions plus récentes mentionnent qu'il s'agit d'une « responsabilité inhérente au système du Traité ».

Dans l'arrêt « S.A. Brasserie du Pêcheur »[17], la Cour de justice précise que cette responsabilité est valable pour toute hypothèse de violation du droit communautaire par un État membre, et ce quel que soit l'organe – pouvoir exécutif, pouvoir judiciaire ou pouvoir législatif – dont l'action ou l'omission est à l'origine du manquement. En l'espèce, la violation du droit communautaire était imputable au pouvoir législatif d'un État membre.

L'immunité de l'État-législateur a vécu. Certes, la jurisprudence de la Cour de justice ne concerne que l'hypothèse bien précise de la méconnaissance d'une norme de droit communautaire. Néanmoins, le dogme de l'immunité de l'État-législateur a été brisé. A notre avis, il n'existe plus aucune raison qui pourrait justifier une immunité du pouvoir législatif lorsque celui-ci méconnaît d'autres normes que le droit communautaire. En d'autres termes, la responsabilité civile de l'État-législateur est un *ius commune* en formation.

---

[16] Anciennement art. 5.

[17] Cour de justice, 5 mars 1996, « S.A. Brasserie du Pêcheur c. Bundesrepublik Deutschland », n° C-46/93 & C-48-93.

III. Les missions de contrôle du parlement

1. L'irresponsabilité parlementaire et sa portée

Les missions de contrôle du parlement sont des plus diverses : questions, interpellations, commissions d'enquête, etc. La plupart des pays accordent une irresponsabilité aux membres de leurs organes législatifs nationaux, bien que les modalités précises de cette irresponsabilité varient d'un pays à l'autre. Actuellement, cette irresponsabilité constitue certes encore un *ius commune.* Dans son arrêt « A. c. Royaume-Uni », la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que pareille immunité ne peut être considérée comme excédant la marge d'appréciation dont jouissent les États pour limiter le droit d'accès d'une personne à un tribunal[18]. En d'autres termes, pareille limitation n'est pas contraire à l'article 6 de la Convention. Dans l'arrêt « Cordova c. Italie », la Cour a précisé qu'une immunité qui couvre également des actes et déclarations non liés à l'exercice de fonctions parlementaires *stricto sensu* est, par contre, contraire à l'article 6 garantissant un accès au tribunal[19]. Cette jurisprudence est devenue constante depuis lors[20].

Selon une tradition bien ancrée au Royaume-Uni, ce privilège du

---

[18] C.E.D.H., 17 décembre 2002, « A. c. Royaume-Uni », req. 35373/97.

[19] Cour E.D.H., 30 janvier 2003, « Cordova c. Italie » (2 arrêts), req. 40877/98 et 45649/99, § 63.

[20] C.E.D.H., 3 juin 2004, « De Jorio c. Italië », req. 73936/01 ; C.E.D.H., 6 décembre 2005, « Ielo c. Italië », req. 23053/02 ; C.E.D.H., 20 avril 2006, « Patrono, Cascini et Stefanelli c. Italie », req. 10180/04. Voy. également C.E.D.H., 16 novembre 2006, « Tsalkitzis c. Grèce », req. 11801/04.

parlement couvre l'ensemble des actes du parlement. Non seulement la responsabilité du parlementaire est exclue, mais également toute responsabilité étatique en la matière, et ce, pour l'ensemble des actes du parlement. Il est à craindre que plusieurs pays suivent cette tradition anglo-saxonne et privent ainsi le citoyen de toute protection juridique contre un acte parlementaire.

Notons que la Cour européenne des droits de l'homme n'a nullement décidé que l'irresponsabilité parlementaire doit nécessairement exclure toute protection juridique. Faut-il rappeler ici l'article 53 de la Convention ? Cette disposition prévoit que la protection offerte par la Convention E.D.H. n'est qu'une protection minimale ; l'État peut offrir une protection plus ample.

De plus, il ne faut peut-être pas surestimer la portée de l'arrêt « A. c. Royaume-Uni ». Dans son opinion concordante publiée sous l'arrêt, l'actuel président de la Cour Jean-Paul Costa souligne que « … depuis le *Bill of Rights* de 1689 ou la Constitution française de 1791, les rapports entre les parlements et le monde extérieur ont changé. Il ne s'agit plus, seulement ou principalement, de protéger leurs membres contre le souverain ou l'exécutif. Il s'agit aussi d'affirmer l'entière liberté d'expression des parlementaires mais, peut-être, de la concilier avec d'autres droits et libertés respectables »[21]. Il estime néanmoins que la Cour européenne des droits de l'homme ne peut imposer un quelconque modèle aux Parties contractantes en un domaine aussi politiquement sensible. Il conclut que, dans ce domaine, une évolution est souhaitable et possible.

---

[21] Opinion concordante J.-P. Costa sous C.E.D.H., 17 décembre 2002, req. 35373/97.

2. Une évolution souhaitable à la lumière de l'État de droit

Qu'une évolution est souhaitable ne fait aucun doute. Un régime politique qui attribue à certains des privilèges, notamment le privilège de nuire, n'est pas une démocratie moderne. Déjà la Déclaration des droits de l'homme et du Citoyen de 1789 affirme que « l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits » (art. 4). Il n'y a pas d'État de droit sans protection juridique.

Pour illustrer ce point de vue, il est utile d'épingler les tristes faits qui ont donné lieu à l'arrêt « A. c. Royaume-Uni ». Lors d'un débat consacré au logement social, le député Michael Stern déclare que Madame A. et sa famille sont des « *neighbours from hell* » (des voisins infernaux). Le député cite plusieurs fois le nom de Madame A, mentionne son adresse et l'accuse de vandalisme, de tapage nocturne, de violences, d'agressions, de trafic de drogue, etc. Les propos du député font la une de la presse. À partir de ce moment, Madame A. est agressée en rue, des inconnus lui crachent dessus et la traitent de « voisine infernale ». Elle reçoit des lettres racistes de menace. Une de ces lettres était ainsi formulée – je cite – : « Espèce de connasse de pute de noire, je t'écris juste pour te dire que si vous n'arrêtez pas vos nuisances de nègres, je vais personnellement vous régler votre compte, à toi et à tes petits nègres qui puent ». Un expert désigné par la société de logement conclut finalement que Madame A. courait un danger considérable du fait de la divulgation de son nom au public. Finalement, un autre logement a été attribué à l'intéressée et ses enfants durent changer d'école.

Le dommage, tant matériel que moral, est particulièrement important. Qui osera prétendre que c'est cela le prix de la démocratie ? Qui osera

prétendre que Madame A. doit supporter cette lourde charge dans l'intérêt de la société ? Est-ce cela la démocratie parlementaire ?

3. Une évolution souhaitable à la lumière du libre débat politique

Il n'y a point de démocratie sans libre débat politique. Comme l'a utilement rappelé la Cour européenne des droits de l'homme, l'une des principales caractéristiques de la démocratie réside dans la possibilité qu'elle offre de résoudre par le dialogue et sans recours à la violence les problèmes que rencontre un pays, et cela même quand ils dérangent. La démocratie se nourrit en effet de la liberté d'expression[22]. Le libre jeu du débat politique se trouve au cœur même de la notion de société démocratique qui domine la Convention tout entière[23].

L'irresponsabilité parlementaire ne peut cependant garantir le libre débat politique. Elle ne sera le plus souvent que fonctionnelle, c'est-à-dire limitée aux actes de la vie parlementaire. La raison d'être de cette limitation est historique. L'irresponsabilité devait protéger le parlementaire contre le Roi. Elle est incomplète, car elle ne protège que le parlementaire et pas l'homme politique. L'explication est également historique. À l'époque, les partis politiques au sens moderne du terme n'existaient pas encore. La portée de l'irresponsabilité parlementaire sera le plus souvent absolue, mais le champ d'application de l'immunité reste limité à la stricte fonction parlementaire. En d'autres termes, cette

---

[22] C.E.D.H. Grande Chambre, 13 février 2003, « Refah partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie », req. 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, § 97, citant l'arrêt de la Grande Chambre « Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie » du 30 janvier 1998, req. 19392/92, § 57.

[23] C.E.D.H., 8 juillet 1986, « Lingens c. Autriche », req. 9815/82, § 42.

protection est incomplète et ne garantit pas le libre débat politique en dehors du cadre strict de la fonction parlementaire.

Mais il y a plus. L'immunité parlementaire se doit d'être fonctionnelle car, selon la Cour européenne des droits de l'homme, une immunité qui couvre également des actes et déclarations non liés à l'exercice de fonctions parlementaires *stricto sensu* est contraire à l'article 6 garantissant un accès au tribunal[24]. C'est la quadrature du cercle : l'irresponsabilité parlementaire est incomplète et elle ne peut être complétée …

Il est dès lors souhaitable de rechercher un autre équilibre, si possible un équilibre qui assure en même temps le libre débat politique et offre une protection juridique suffisante aux citoyens.

4. Une évolution possible ?

L'évolution est également possible. En effet, nous pouvons dégager un *ius commune* de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de la liberté d'expression de l'homme politique (art. 10 C.E.D.H. ; art. 19 Pacte droits civils et politiques). La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès. La Cour européenne des droits de l'homme a souligné à de maintes reprises qu'elle vaut non seulement pour les informations ou idées accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent ; ainsi le veulent

---

[24] Cour E.D.H., 30 janvier 2003, « Cordova c. Italie » (2 arrêts), req. 40877/98 et 45649/99, § 63.

le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de société démocratique[25].

5. La liberté d'expression de l'homme politique

Depuis l'arrêt « Castells c. Espagne », la Cour précise que, précieuse pour chacun, la liberté d'expression l'est tout particulièrement pour un élu du peuple, car il représente ses électeurs, signale leurs préoccupations et défend leurs intérêts. Partant, des ingérences dans la liberté d'expression d'un homme politique – surtout d'un membre de l'opposition – commandent à la Cour de se livrer à un contrôle des plus stricts[26]. Un adversaire des idées et positions officielles doit pouvoir trouver sa place dans l'arène politique[27]. La Cour européenne des droits de l'homme accorde la plus haute importance à la liberté d'expression dans le contexte du débat politique et considère qu'on

---

[25] Jurisprudence constante depuis C.E.D.H., 7 décembre 1976, « Handyside c. Royaume-Uni », req. 5493/72, § 49.

[26] C.E.D.H., 23 avril 1992, « Castells c. Espagne », req. 11798/85, § 42 ; C.E.D.H., 10 octobre 2000, « Ibrahim Aksoy c. Turquie », req. 28635/95, 30171/96 et 34535-97, § 59 ; C.E.D.H., 27 mai 2001, « Jerusalem c. Autriche », req. 26958/95, § 36 ; C.E.D.H., 22 février 2005, « Pakdemirli c. Turquie », req. 35839/97, § 33 ; C.E.D.H., 14 février 2006, « Christian democratic people's party v. Moldova », req. 28793/02, § 67 ; C.E.D.H., 11 avril 2006, « Brasilier c. France », req. 71343/01, § 42 ; C.E.D.H., 18 avril 2006, « Roseiro Bento c. Portugal », req. 29288/02, § 41 ; C.E.D.H., 4 mai 2006, « Alinak et autres c. Turquie », req. 34520/97, § 33 ; C.E.D.H., 7 novembre 2006, « Mamère c. France », req. 12697/03, § 20 ; C.E.D.H., 24 avril 2007, « Lombardo et autres c. Malte », req. 7333/06, § 53 ; C.E.D.H., 17 juillet 2007, « Sanocki c. Pologne », req. 28949/03, § 63 ; C.E.D.H., 20 novembre 2007, « Filipovic c. Serbie », req. 27935/05, § 54.

[27] C.E.D.H., 27 avril 1995, « Piermont c. France », req. 15773/89 & 15774/89, § 76. C.E.D.H., 11 avril 2006, « Brasilier c. France », req. 71343/01, § 42 : ceci inclut nécessairement la possibilité de pouvoir discuter de la régularité d'une élection.

ne saurait restreindre le discours politique sans raisons impérieuses[28]. La liberté de discussion politique ne revêt assurément pas un caractère absolu. Un État contractant peut l'assujettir à certaines restrictions ou sanctions[29].

6. Le large champ d'application de la liberté d'expression

Le champ d'application de la liberté d'expression de l'homme politique est large. À l'opposé de l'irresponsabilité parlementaire, elle ne concerne pas uniquement les actes de la vie parlementaire, mais l'ensemble des actes de la vie politique. En d'autres termes, cette liberté rend compte de l'organisation moderne du débat politique et de l'existence de formations politiques. Nous savons tous que, depuis longtemps déjà, le parlement n'est plus le seul endroit où se déroule le débat politique. Le débat politique constitue, dans une démocratie moderne, un concept plus large que le seul débat parlementaire, voire même plus large que les débats entre politiciens. Pour le citoyen qui serait éventuellement lésé par des propos tenus à l'occasion d'un débat politique, cette liberté d'expression présente l'avantage de ne pas être absolue et, dès lors, de ne pas exclure de manière absolue toute protection juridique.

En d'autres termes, ce nouveau critère présente pour l'homme politique l'avantage de le protéger en sa qualité d'homme politique et non pas seulement en tant que parlementaire. Ce critère est dès lors plus proche de la réalité de la vie politique. De plus, le nouveau critère répond aux standards de la démocratie moderne et sociale en offrant une véritable protection juridique au citoyen.

---

[28] C.E.D.H., 6 juillet 2006, « Erbakan c. Turquie », req. 59405/00, § 55.

[29] C.E.D.H., 23 avril 1992, « Castells c. Espagne », req. 11798/85, § 46 ; C.E.D.H., 27 avril 1995, « Piermont c. France », req. 15773/89 & 15774/89, § 76.

7. Le nouveau critère

Sur la base de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il nous semble possible d'introduire les distinctions suivantes :

a. La liberté d'expression à l'égard du gouvernement

La Cour européenne des droits de l'homme estime que les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard du gouvernement qu'à l'égard d'un simple particulier, ou même d'un homme politique. Dans un système démocratique, les actions ou omissions du gouvernement doivent se trouver placées sous le contrôle attentif non seulement des pouvoirs législatif et judiciaire, mais aussi de la presse et de l'opinion publique[30]. Dans l'affaire « Castells c. Espagne », un parlementaire de l'opposition avait été condamné à une peine d'emprisonnement pour injures au gouvernement. La Cour décide que la position dominante occupée par le gouvernement lui commande de témoigner de retenue dans l'usage de la voie pénale, surtout s'il a d'autres moyens de répondre aux attaques et critiques injustifiées de ses adversaires politiques ou des médias. La nature et la sévérité des peines infligées sont des éléments à prendre en compte lorsqu'il s'agit de mesurer la proportionnalité de l'ingérence. Il n'en reste pas moins loisible aux autorités compétentes de l'État d'adopter, en leur qualité de garantes de l'ordre public, des mesures, même pénales, destinées à réagir de manière adéquate et non

[30] C.E.D.H., 23 avril 1992, « Castells c. Espagne », req. 11798/85, § 46 ; C.E.D.H., 9 avril 2002, « Yazar c. Turquie », req. 22723/92, 22724/93 et 22725/93, § 59 ; C.E.D.H., 10 décembre 2002, « Parti de la démocratie (DEP) c. Turquie », req. 25141/94, § 59.

excessive à des imputations diffamatoires dénuées de fondement ou formulées de mauvaise foi[31].

Lorsqu'il critique le gouvernement, la liberté d'expression de l'homme politique est large et presque sans limites. Toute poursuite pénale ou action civile est, en principe, exclue.

b. La liberté d'expression devant une assemblée démocratiquement élue

Dans une démocratie, le parlement ou des organes comparables – par exemple, un conseil communal – sont des tribunes indispensables au débat politique. Une ingérence dans la liberté d'expression exercée dans le cadre de ces organes ne saurait donc se justifier que par des motifs impérieux[32]. Comme mentionné ci-dessus, les autorités étatiques peuvent adopter, en leur qualité de garantes de l'ordre public, des mesures, même pénales, destinées à réagir de manière adéquate et

---

[31] C.E.D.H., 23 avril 1992, « Castells c. Espagne », req. 11798/85, § 46. Voy. également C.E.D.H., 9 juin 1998, « Incal c. Turquie », req. 22678/93, § 54 ; C.E.D.H., 8 juillet 1999, « Sürek c. Turquie (n° 2) », req. 24122/94, § 34 ; C.E.D.H., 10 octobre 2000, « Ibrahim Aksoy c. Turquie », req. 28635/95, 30171/96 et 34535-97, § 52 ; C.E.D.H., 4 juin 2002, « Yagmurdereli c. Turquie », req. 29590/96, § 43 ; C.E.D.H., 9 juillet 2002, « Seher Karatas c. Turquie », req. 33179/96, § 37 ; C.E.D.H., 15 octobre 2002, « Ayse Oztürk c. Turquie », req. 24914/94, § 67 ; C.E.D.H., 4 mars 2003, « Yasar Kemal Gokceli c. Turquie », req. 27215/95 et 36194/97, § 33 ; C.E.D.H., 4 mars 2003, « C.S.Y. c. Turquie », req. 27214/95, § 40 ; C.E.D.H., 23 septembre 2003, « Karkin c. Turquie », req. 43928/98, § 28 ; C.E.D.H., 6 avril 2004, « Mehdi Zana c. Turquie », req. 26982/95, § 35 ; C.E.D.H., 14 février 2006, « Christian democratic people's party v. Moldova », req. 28793/02, § 65.

[32] C.E.D.H., 27 mai 2001, « Jerusalem c. Autriche », req. 26958/95, § 40.

non excessive à des imputations diffamatoires dénuées de fondement ou formulées de mauvaise foi[33].

Également dans cette hypothèse, la liberté d'expression de l'homme politique est large et presque sans limite. Toute poursuite pénale ou action civile est, en principe, exclue.

c. La liberté d'expression entre hommes politiques

La Cour européenne estime que dans le contexte d'une compétition électorale, la vivacité des propos est plus tolérable qu'en d'autres circonstances[34]. Dans cette affaire « Brasilier c. France », un politicien avait accusé un adversaire politique de fraude électorale. La cour d'appel estima qu'en ne rapportant pas la preuve desdites affirmations, l'homme politique avait commis une faute civile. Elle le condamna à payer un franc de dommages et intérêts à son adversaire. La Cour européenne des droits de l'homme souligne que la nature et la lourdeur

---

[33] C.E.D.H., 23 avril 1992, « Castells c. Espagne », req. 11798/85, § 46. Voy. également C.E.D.H., 9 juin 1998, « Incal c. Turquie », req. 22678/93, § 54 ; C.E.D.H., 8 juillet 1999, « Sürek c. Turquie (n° 2) », req. 24122/94, § 34 ; C.E.D.H., 10 octobre 2000, « Ibrahim Aksoy c. Turquie », req. 28635/95, 30171/96 et 34535-97, § 52 ; C.E.D.H., 4 juin 2002, « Yagmurdereli c. Turquie », req. 29590/96, § 43 ; C.E.D.H., 9 juillet 2002, « Seher Karatas c. Turquie », req. 33179/96, § 37 ; C.E.D.H., 15 octobre 2002, « Ayse Oztürk c. Turquie », req. 24914/94, § 67 ; C.E.D.H., 4 mars 2003, « Yasar Kemal Gokceli c. Turquie », req. 27215/95 et 36194/97, § 33 ; C.E.D.H., 4 mars 2003, « C.S.Y. c. Turquie », req. 27214/95, § 40 ; C.E.D.H., 23 septembre 2003, « Karkin c. Turquie », req. 43928/98, § 28 ; C.E.D.H., 6 avril 2004, « Mehdi Zana c. Turquie », req. 26982/95, § 35 ; C.E.D.H., 14 février 2006, « Christian democratic people's party v. Moldova », req. 28793/02, § 65.

[34] C.E.D.H., 11 avril 2006, « Brasilier c. France », req. 71343/01, § 42. Voy. également C.E.D.H., 6 novembre 2007, « Lepojic c. Serbie », req. 13909/05, § 74.

des « peines » infligées sont des éléments à prendre en considération lorsqu'il s'agit de mesurer la proportionnalité de l'ingérence. Bien que la condamnation au « franc symbolique » soit la plus modérée possible, elle estime que cela ne saurait suffire, en soi, à justifier *in casu* l'ingérence dans le droit d'expression. En effet, une atteinte à la liberté d'expression peut risquer d'avoir un effet dissuasif quant à l'exercice de cette liberté[35].

Dans une autre affaire concernant la condamnation d'un homme politique au paiement d'une indemnité pour diffamation du Président et injures à celui-ci, la Cour avait déjà abouti à une conclusion similaire. En l'espèce, les deux protagonistes de cette affaire avaient un long passé d'antagonisme politique. La Cour argumente que lors d'une procédure civile, le quantum des dommages-intérêts mis à la charge de la personne condamnée peut, à lui seul, être sujet d'une ingérence au sens de l'article 10 de la Convention, étant entendu que toute décision accordant des dommages-intérêts doit présenter un rapport raisonnable de proportionnalité avec l'atteinte causée à la réputation. De plus, les limites de la critique admissible sont, pour les hommes politiques, plus larges que pour un simple particulier. L'homme politique s'expose inévitablement et consciemment à un contrôle attentif de ses faits et gestes tant par les journalistes que par la masse des citoyens. Il doit, par conséquent, montrer une plus grande tolérance. La condamnation à payer une somme particulièrement importante ne peut passer pour nécessaire dans une société démocratique[36].

Entre hommes politiques, la liberté d'expression est particulièrement large. Toute poursuite pénale ou action civile est, en principe, exclue.

---

[35] C.E.D.H., 11 avril 2006, « Brasilier c. France », req. 71343/01, § 33 et s.

[36] C.E.D.H., 22 février 2005, « Pakdemirli c. Turquie », req. 35839/97, § 55 et s.

d. Les limites de la liberté d'expression de l'homme politique : inciter à la violence

Lorsqu'il s'agit de propos litigieux incitant à l'usage de la violence à l'égard d'un individu, d'un représentant de l'État ou d'une partie de la population, les autorités nationales jouissent d'une marge d'appréciation plus large dans leur examen de la nécessité d'une ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression[37]. Dans cette hypothèse, des poursuites pénales et des actions civiles ne peuvent être exclues.

Notons cependant que le fait qu'un appel politique passe pour incompatible avec la législation répressive d'un l'État ne le rend pas contraire aux règles démocratiques. Un appel, même s'il englobe un appel à la grève et à la résistance générales, ne se distingue guère de celui lancé par des mouvements politiques dans plusieurs pays membres du Conseil de l'Europe[38].

e. Les limites du libre débat politique

Les limites de la critique admissible à l'égard d'un simple particulier sont beaucoup plus strictes. Lorsque l'homme politique s'exprime sur

---

[37] C.E.D.H., 8 juillet 1999, « Sürek c. Turquie (n° 2) », req. 24122/94, § 34 ; C.E.D.H., 10 octobre 2000, « Ibrahim Aksoy c. Turquie », req. 28635/95, 30171/96 et 34535-97, § 52 ; C.E.D.H., 4 juin 2002, « Yagmurdereli c. Turquie », req. 29590/96, § 43 ; C.E.D.H., 9 juillet 2002, « Seher Karatas c. Turquie », req. 33179/96, § 37 ; C.E.D.H., 15 octobre 2002, « Ayse Oztürk c. Turquie », req. 24914/94, § 67 ; C.E.D.H., 4 mars 2003, « Yasar Kemal Gokceli c. Turquie », req. 27215/95 et 36194/97, § 33 ; C.E.D.H., 4 mars 2003, « C.S.Y. c. Turquie », req. 27214/95, § 40 ; C.E.D.H., 23 septembre 2003, « Karkin c. Turquie », req. 43928/98, § 28.

[38] C.E.D.H., 9 juillet 2002, « Seher Karatas c. Turquie », req. 33179/96, § 42 ; C.E.D.H., 23 septembre 2003, « Karkin c. Turquie », req. 43928/98, § 36.

un simple citoyen, il doit se comporter comme un homme politique normalement prudent et diligent. Lorsque le politicien s'exprime dans la seule intention de nuire et qu'il cause un grave dommage à un citoyen, il n'est pas acceptable d'un point de vue démocratique d'attribuer une immunité quelconque à ce politicien. Lorsqu'il s'exprime en faisant preuve de négligence ou lorsque les propos prononcés ne sont pas pertinents pour le débat politique, aucun argument ne peut justifier l'impossibilité d'intenter une action civile. La liberté d'expression de l'homme politique est large, et ce, dans l'intérêt du libre débat politique, mais lorsque ce libre débat politique n'est plus en cause, il n'y a aucune raison d'accorder un droit de nuire. Une démocratie moderne ne peut tolérer pareille *« licence to kill »*.

IV. Conclusion

L'irresponsabilité parlementaire, est-elle utile ou dangereuse ?

Force est bien de constater qu'en matière de liberté d'expression, les approches sont divergentes. La *United States Supreme Court* prône le *« clear and imminent danger »-test*. Dans l'arrêt « Schenck c. United States » (1919), le juge Holmes fixe ce critère comme suit : *« The question in every case is whether the words used are used in such circumstances and are of such a nature as to create a clear and present danger that they will bring about the substantive evils that Congress has a right to prevent. It is a question of proximity and degree »*[39]. Dans l'arrêt « Dennis c. United States », la Cour s'approprie la formule du Chief Judge Learned Hand : *« In each case, courts must ask whether the gravity of the 'evil', discounted by its improbability,*

[39] U.S. Supreme Court, 3 mars 1919, « Schenck c. United States », 249 U.S. 47.

justifies such invasion of free speech as is necessary to avoid the danger »[40]. La *United States Supreme Court* se concentre ainsi sur les éventuelles conséquences d'une opinion exprimée ; elle ne procède pas directement à un contrôle du contenu de l'opinion concernée. L'approche de la Cour européenne des droits de l'homme est autre. Dans l'arrêt « Jersild », la Cour précise d'emblée qu'elle « se rend pleinement compte qu'il importe au plus haut point de lutter contre la discrimination raciale sous toutes ses formes et manifestations »[41], ce qui implique un contrôle direct du contenu de l'opinion exprimée.

À première vue, la différence entre ces deux approches n'est pas sans conséquences pour le libre débat politique. Lorsqu'on retient le critère du *« clear and imminent danger »*, l'homme politique n'aura point besoin d'une irresponsabilité parlementaire. Dans cette conception, la liberté d'opinion des citoyens – en ce compris les politiciens – devient presque absolue. En d'autres termes, la liberté d'expression du citoyen et du politicien est du même ordre. Ce n'est que lorsque des lois limitent la liberté d'expression qu'il faudra instaurer des privilèges qui permettront à d'aucuns d'user – comme on le dit, « dans l'intérêt général » – pleinement de leur liberté d'opinion. En tout cas, c'est ainsi que l'on présente le plus souvent l'irresponsabilité parlementaire : elle doit garantir la libre manifestation des pensées des députés[42]. Les premiers ouvrages de droit constitutionnel belge,

---

[40] U.S. Supreme Court, 4 juin 1951, « Dennis c. United States »,341 U.S. 494.

[41] C.E.D.H. Grande Chambre, 23 septembre 1995, « Jersild c. Danemark », req. 15890/89, § 30.

[42] Voy. H. Vuye, « Les irresponsabilités parlementaire et ministérielle : les articles 58, 101, al. 2, 120 et 124 de la Constitution », *Chroniques de droit public – Publiekrechtelijke kronieken* 1997, pp. 2-27.

par exemple, précisent ainsi que le premier devoir d'un député est de manifester ce qu'il pense être utile aux intérêts de la Nation[43].

Personne n'ose apparemment mettre en question ce point de vue. L'irresponsabilité parlementaire fait partie du sacro-saint noyau dur du droit public. Force est cependant de constater que l'interprétation donnée à la liberté d'expression de l'homme politique et au libre débat politique rend complètement superflue ladite irresponsabilité. La liberté d'expression de l'homme politique est déjà tellement large qu'il pourra librement manifester ses pensées. Point besoin de doubler cette liberté d'expression de l'exorbitant privilège de l'irresponsabilité parlementaire. L'irresponsabilité parlementaire, dans la mesure où elle dépasse les limites de ce qui est nécessaire pour garantir le libre débat politique, n'est en réalité qu'une permission de nuire aux droits d'autrui. Cette irresponsabilité parlementaire n'apporte aucune plus-value à la démocratie ; bien au contraire, car elle prive les citoyens du droit fondamental qui est celui du droit d'accès à un tribunal. Dans une société démocratique qui garantit pleinement le libre débat politique, l'irresponsabilité parlementaire est la négation du droit fondamental du citoyen à la protection juridique. C'est oublier que dans une démocratie, un contrôle juridictionnel constitue toujours une plus-value.

---

[43] F.-G.-H. Thimus, *Traité de droit public*, II, Liège, 1846, p. 105 ; C. de Brouckère et F. Tielemans, *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, IV, Bruxelles, 1838, *v°* « Chambre des représentants », p. 286.

Extraits des discussions consacrées au troisième thème

S'adressant à l'ensemble des orateurs étant intervenus jusqu'ici dans le cadre du troisième thème, **M. Brendan KEITH**, directeur du Département juridique de la Chambre des Lords demande quel mal il y a jamais eu et il peut y avoir, d'un point de vue pratique, à ce que le pouvoir judiciaire et le parlement entrent en conflit.

Cette question fait l'objet de réponses assez divergentes de la part des deux oratrices principales.

M^me^ Oonagh GAY estime qu'en pratique, un tel conflit ne présente guère de risques et peut même contribuer à clarifier certaines choses. Le seul problème réside, selon elle, en ce qu'il peut engendrer une législation inappropriée, ainsi qu'il ressort notamment de l'exemple de la loi de 1996 relative aux actes diffamatoires. Cette loi a ouvert une brèche dans le principe de l'irresponsabilité parlementaire en permettant à un membre du parlement de renoncer à ce principe afin qu'une procédure parlementaire puisse faire l'objet d'une action en diffamation, et ce, simplement dans le but de servir ses ambitions personnelles ou politiques.

M^me^ Gabriela SIERCK estime, quant à elle, que la survenance d'un conflit entre le pouvoir judiciaire et le parlement peut avoir des effets non négligeables. Elle constate en effet qu'un conflit de cet ordre peut amener le pouvoir judiciaire à s'approprier certaines compétences du législatif et en veut pour preuve le fait qu'il y a quelques années,

à la suite d'une action intentée devant la Cour constitutionnelle par un groupe de parents qui se plaignaient de ce que la loi relative aux allocations familiales ne tenait pas compte des charges financières liées à l'éducation d'enfants, cette Cour a non seulement jugé que la législation fiscale relative aux allocations familiales était inconstitutionnelle, mais a en outre décidé que tout ménage ayant charge d'enfant(s) pourrait réduire annuellement ses impôts d'un montant forfaitaire déterminé si le parlement n'avait pas adopté une loi corrective avant la fin de l'année.

M. Hendrik VUYE, orateur académique, souligne par ailleurs une ambiguïté assez manifeste. Il juge en effet inconcevable que les politiques demandent au citoyen d'avoir confiance dans les cours et tribunaux tout en souhaitant se soustraire eux-mêmes à leur juridiction dès qu'ils seraient concernés.

Il faut par conséquent, selon lui, tenter une autre approche. Il s'agit de trouver un équilibre en droit entre les libertés publiques. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le libre débat politique n'est pas une liberté absolue, de sorte qu'il convient, concrètement, de trouver un équilibre avec d'autres droits, tels que le droit d'avoir accès à la justice ou le droit au respect de la vie privée. L'intervenant ajoute qu'il serait faux de considérer qu'un contrôle judiciaire du parlement serait nécessairement préjudiciable au fonctionnement de celui-ci ; il est parfaitement possible que l'effet soit inverse.

Notons qu'au cours de l'exposé qu'il a fait, en qualité d'orateur académique, dans le cadre du quatrième thème débattu, **M. Koen MUYLLE** a formulé une remarque à propos des vues prospectives développées par M. Hendrik VUYE dans son exposé.

Concernant la possibilité évoquée par M. VUYE de remplacer l'irresponsabilité parlementaire par l'article 10, relatif à la liberté d'expression, de la Convention européenne des droits de l'homme, plus particulièrement dans le cadre des rapports entre un parlementaire et le gouvernement, M. Koen MUYLLE fait observer que, s'il est correct, d'un point de vue juridique, de considérer que cet article 10 permettrait d'atteindre dans ce cadre l'objectif recherché, l'ériger en garantie du libre débat politique ne serait pas sans danger : sur le plan pratique, la simple possibilité qu'aurait le gouvernement d'introduire un recours contre le parlementaire exercerait à son égard un effet de dissuasion (cette seule possibilité pourrait dissuader le parlementaire d'émettre certaines critiques). C'est pourquoi il considère que l'article 10 n'offrirait pas une garantie suffisante et il demeure partisan d'une irresponsabilité parlementaire absolue.

(N.B. : M. Hendrik VUYE, absent au moment où cette remarque a été émise, n'a pas eu l'occasion de réagir)

Suzie Navot

Professeur de droit,
Directrice du Département de droit public de l'École de droit, College of Management – Academic Studies*, Israël*

Observations finales et conclusion

Le dilemme que représente l'intervention de la justice dans les procédures internes du parlement compte parmi les problématiques les plus complexes qui sont débattues actuellement dans la doctrine européenne. Il semble être au cœur des tensions qui existent aujourd'hui entre le parlement et le pouvoir judiciaire.

S'il en est ainsi, c'est parce que, lorsque des membres du parlement (ou le parlement lui-même) agissent dans le cadre des fonctions parlementaires, aucune intervention judiciaire ne peut a priori trouver à se justifier. Le discours européen s'est focalisé sur la théorie de l'*interna corporis*, le concept de l'autonomie du parlement, le principe de la séparation des pouvoirs et le passage du modèle de la suprématie du parlement à celui de la suprématie de la Constitution.

La règle généralement admise veut que les actes internes du parlement ne soient pas contrôlés par les juridictions ordinaires. C'est pourquoi les résultats du questionnaire (à l'opposé des résultats concernant la question des perquisitions et saisies, où l'analyse a permis de constater que la plupart des parlements autorisent les perquisitions, parce qu'il ne s'agit pas véritablement d'une « intrusion » dans la vie parlementaire) montrent que, quand il s'agit de « la vie et de l'activité légitimes du parlement », la plupart des pays ne permettent pas le contrôle, juridictionnel ou autre, des décisions.

Le contrôle juridictionnel des procédures internes du parlement n'existe que dans quelques rares pays européens et procède essentiellement de l'existence d'un contrôle juridictionnel des lois. Avant que le contrôle juridictionnel des lois ne soit généralement admis en Europe, la question du contrôle des procédures parlementaires internes qui étaient entachées de l'un ou l'autre vice était tout simplement hors de propos.

Un examen de droit comparé montre que les cours constitutionnelles ne se satisfont pas des dispositions des différentes constitutions, lesquelles constituent un fondement légal formel dans lequel pourrait s'ancrer le contrôle juridictionnel, et que le problème de la compétence fait aujourd'hui l'objet d'un débat approfondi.

I. Le contrôle juridictionnel des règlements d'assemblée

Le contrôle juridictionnel des règlements d'assemblée est le moins problématique. S'il en est ainsi, c'est parce qu'il concerne une « norme » juridique qui semble déjà être distincte du parlementaire lui-même, de ce qui se déroule à l'intérieur du parlement. Une règle de procédure est bien plus proche d'un acte législsatif que tout autre acte interne.

Pour développer cet argument, imaginons un « spectre », une « échelle » de contrôle juridictionnel de l'activité parlementaire. À l'une des extrémités de ce spectre, ou de cette échelle, il y a le contrôle juridictionnel des lois, des actes législatifs achevés, qui sont des normes juridiques ayant des effets en dehors du parlement. À cette extrémité du spectre, la plupart des démocraties modernes permettent le contrôle juridictionnel des lois, dont la constitutionnalité est mise en doute.

À l'autre extrémité du spectre, on trouve le contrôle juridictionnel de l'ensemble des décisions parlementaires internes, qu'elles soient administratives, politiques ou législatives. Il peut par exemple s'agir d'une décision du Président concernant un vote, d'une décision de reprendre la parole à un membre en raison de son comportement, d'une décision prise par une des commissions de l'assemblée, etc. À cette extrémité, on trouve le cœur de l'activité parlementaire, l'aboutissement du processus de décision politique.

Il est rare que des États et leur pouvoir judiciaire se positionnent clairement à l'une ou à l'autre extrémité du spectre, quoique l'on puisse trouver des exemples des deux approches, c'est-à-dire de l'approche qui nie, en vertu du droit constitutionnel, la possibilité de procéder à un contrôle juridictionnel des actes parlementaires internes, d'une part, et de l'approche en vertu de laquelle les fonctions parlementaires internes sont considérées comme des questions juridiques « ordinaires », admettant ainsi le contrôle juridictionnel, d'autre part.

Entre les deux extrémités, l'on trouve un certain nombre d'approches intermédiaires. Sur toute l'étendue du spectre, il y a des actes de différente nature, parmi lesquels des actes à caractère quasi juridictionnel. Il va de soi que plus on se déplace, sur le spectre, vers les décisions parlementaires quotidiennes, plus les cas de contrôle juridictionnel deviennent rares. Si l'on part du contrôle juridictionnel des lois pour se diriger vers le contrôle juridictionnel des actes politiques internes, l'on observe une « raréfaction » du contrôle juridictionnel.

À présent, la question qui se pose est celle de savoir où les règlements d'assemblée se situent sur le spectre.

Je considère qu'un règlement d'assemblée est beaucoup plus proche d'un acte législatif que toute autre décision interne du parlement.

Un règlement d'assemblée est constitué de règles. Généralement, le parlement vote pour les modifier ou les adopter, ainsi qu'il le ferait pour n'importe quelle loi.

Les résultats du questionnaire sur ce point corroborent cette allégation. L'analyse faite par M. Alberik Goris (*cf.* pages 167 à 179) nous apprend que dans quasi la moitié des pays concernés par l'étude (15 sur 29), il existe l'une ou l'autre forme de contrôle juridictionnel des règlements d'assemblée. Dans un grand nombre de ces pays, le fondement sur lequel repose le contrôle juridictionnel est le « statut » du règlement ou le fait qu'il est considéré comme un acte ayant force de loi. Ainsi que je l'ai fait remarquer ci-dessus, plus un acte est proche d'un acte législatif, plus son contrôle juridictionnel va de soi.

II. Les actes internes du parlement

À l'autre extrémité du spectre, on trouve les actes internes en rapport avec les fonctions essentielles du parlement : le contrôle politique, la fixation du temps de parole, la proposition de dispositions législatives, la reconnaissance d'un groupe politique, l'appréciation de la recevabilité des questions ou propositions, la désignation de membres, etc. Chaque pays donne sa propre réponse concernant sa position sur le spectre, cette décision étant basée sur les « variables » spécifiques de chaque État. Ces variables incluent le statut de la Cour constitutionnelle, sa position relative au sein du système, ses compétences et son degré d'indépendance. Sa position dépend également des usages et de la culture politique, ainsi que de dispositions constitutionnelles, qui excluent quelquefois ces matières de la juridiction de la Cour.

La plupart des pays européens ne permettent pas le contrôle juridictionnel des actes internes du parlement. Il est intéressant d'examiner les facteurs communs qui permettent à ce type particulier de contrôle juridictionnel de se développer dans un nombre très restreint de pays (Allemagne, Espagne et Israël, ainsi qu'aux termes des nouvelles constitutions de l'Arménie, de la Bulgarie et de l'Estonie).

L'Allemagne, l'Espagne et Israël possèdent un certain nombre de caractéristiques communes, qui permettent ce type de contrôle juridictionnel et peuvent également éclairer les possibilités existant dans d'autres pays. Il s'agit en l'occurrence de pays où la démocratie n'a pas toujours été évidente, de pays où la Cour suprême (ou la Cour constitutionnelle) a joué et joue toujours un rôle crucial dans l'établissement de la démocratie, la défense de celle-ci et la protection des minorités parlementaires. Les jurisprudences constitutionnelles allemande, espagnole et israélienne révèlent que les cours se basent sur des valeurs et principes constitutionnels pour donner une large interprétation à la Constitution. Il s'agit aussi de pays où la Cour constitutionnelle est notoirement « activiste ».

Me situant dans une perspective de comparaison et me fondant sur les jurisprudences allemande, espagnole et israélienne, je considère qu'il faut, dans une démocratie constitutionnelle, que trois prémisses soient réunies pour permettre le contrôle juridictionnel des actes internes du parlement :

1) une décision interne qui viole des valeurs ou droits constitutionnels ;

2) une cour forte, prête à donner une large interprétation à la Constitution et à faire respecter les valeurs constitutionnelles ; et

3) un « discours constitutionnel » ou une « rhétorique basée sur la Constitution ».

Si une Constitution n'interdit pas expressément le contrôle juridictionnel et que ces trois prémisses sont réunies, il est possible de développer un contrôle juridictionnel des actes internes, et ce, même dans les pays où cela va à l'encontre de la culture juridique et de l'histoire.

La Cour constitutionnelle allemande, par exemple, a indiqué que « le Parlement dispose d'un large pouvoir de discrétion en ce qui concerne son organisation et sa procédure, mais les principes constitutionnels modèrent ce pouvoir ».

La Cour constitutionnelle espagnole a, quant à elle, déclaré que « la doctrine de l'*interna corporis* ne peut s'appliquer que dans les cas où il n'y a pas de violation des droits et libertés consacrés par la Constitution ».

Ce discours constitutionnel permet à la Cour de faire un sort au principe de l'autonomie parlementaire et de le remplacer par l'idée que tout organe parlementaire est assujetti aux principes inscrits dans la Constitution.

En conclusion, un discours constitutionnel, une cour forte et une violation grave, par le parlement, de droits ou principes constitutionnels sont des facteurs qui peuvent ouvrir la porte au contrôle juridictionnel des actes internes. Il faut bien comprendre qu'une cour de justice ne peut pas être une instance à laquelle on s'adresse pour remédier aux déficiences des autorités élues. Elle ne doit pas devenir un autre instrument de gouvernement, mais il faut qu'elle soit prête à jouer le rôle de chien de garde.

QUATRIÈME THÈME

Le contrôle juridictionnel des actes accomplis par le parlement en dehors de la sphère d'exercice des fonctions parlementaires essentielles

L'éventail des actes accomplis par le Parlement en dehors du domaine de ses fonctions traditionnelles est très large. Une attention particulière est portée, dans le cadre du quatrième thème, aux actes juridictionnels, aux actes administratifs et aux actes qui concernent les membres de l'assemblée ou les groupes politiques (*cf.* Annexe, Seconde partie, Sections 4, 6, 7 et 8).

On constate une grande diversité de systèmes organisant le contrôle juridictionnel de ces actes. La catégorie des actes administratifs est celle où le contrôle juridictionnel est le plus répandu. En revanche, les juges font preuve d'une certaine retenue à l'égard des décisions qui concernent les membres de l'assemblée ou les groupes politiques.

Le représentant italien a décrit le principe de l'« *autodichia* ». Il s'agit d'un contrôle juridictionnel des mesures administratives à l'égard du personnel du Parlement, qui est exercé par des organes constitués de membres du Sénat italien lui-même.

L'intervenant autrichien a présenté un système dual, dans lequel les actes administratifs du Président du Bundestag qui ont trait au personnel peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour administrative suprême ou devant la Cour constitutionnelle.

L'intervenant albanais a décrit un système unique de contrôle juridictionnel exercé sur les décisions parlementaires en matière d'adjudications publiques. Dans le cadre de ce système, une décision préliminaire prise par un organe spécifique institué par la loi détermine si les tiers ont la possibilité ou non de faire valoir leurs droits devant les cours nationales.

Koen Muylle, référendaire à la Cour constitutionnelle de Belgique, a fait un exposé académique particulièrement éclairant de sa propre vision du thème, en mettant l'accent sur les évolutions belges récentes.

Marc Veys

Juriste au Service des Affaires juridiques du Sénat de Belgique et assistant chargé de travaux pratiques à la Vrije Universiteit Brussel (VUB)*, section Droit constitutionnel et administratif*

Analyse des réponses données par les correspondants CERDP

Le troisième thème concerne les actes accomplis par le Parlement dans l'exercice de ses fonctions parlementaires essentielles : actes à caractère constitutionnel, actes à caractère législatif, actes de contrôle politique et Règlement. Quant au quatrième thème, il a pour objet les actes à caractère juridictionnel (ou quasi-juridictionnel) et les actes à caractère administratif accomplis à l'égard du personnel du Parlement ou à l'égard de tiers.

I. Actes à caractère (quasi-)juridictionnel accomplis par le Parlement

La catégorie des actes à caractère juridictionnel doit évidemment s'interpréter au sens large, et être considérée d'un point de vue fonctionnel et non pas organique. Dans le cadre stricte de la séparation des pouvoirs, l'acte accompli par l'assemblée pourrait en effet perdre automatiquement tout caractère juridictionnel par le simple fait qu'il est accompli par une assemblée parlementaire ou par un autre organe parlementaire.

Dans certains pays, l'assemblée parlementaire n'accomplit aucun acte juridictionnel ou quasi-juridictionnel. Ces pays sont : la Bulgarie, la Croatie, l'Islande, la Norvège, la Russie et la Serbie.

Dans la plupart des pays, les actes juridictionnels ou quasi-juridictionnels sont accomplis dans un ou plusieurs des domaines suivants :

– vérification des pouvoirs (décision concernant la validité des élections et la validité des mandats) ;
– mesures disciplinaires ;
– immunité parlementaire.

Certaines assemblées mentionnent également les procédures de contrôle des dépenses électorales et/ou de la comptabilité financière des parties politiques (Belgique, Danemark, Macédoine, Allemagne et Slovaquie).

L'Autriche fait également mention de la décision de l'assemblée visant à priver un parlementaire de son mandat. Sur décision prise à la majorité absolue des voix, une requête demandant que le parlementaire soit privé de son mandat est introduite auprès de la Cour constitutionnelle. Ensuite, celle-ci se prononce de manière définitive.

Tous les types susvisés d'actes juridictionnels et quasi-juridictionnels ressortissent au domaine de l'autonomie parlementaire et ne sont susceptibles d'aucun contrôle juridictionnel. Seulement un petit nombre de pays, tels que l'Allemagne, Israël, le Portugal, la Slovénie, l'Espagne et la Suède**,** possèdent un système de contrôle juridictionnel de ces actes.

Cependant, dans le système suédois, ce n'est pas l'assemblée en tant que telle qui accomplit des actes à caractère (quasi-)juridictionnel. Le *Riksdag* élit des organes qui sont chargés d'effectuer certaines

tâches telles que la vérification des pouvoirs et l'examen des recours formés contre les élections pour le renouvellement du *Riksdag*. Les dispositions concernant les recours formés contre les décisions prises par un organe du *Riksdag* figurent dans une loi spécifique.

En Allemagne, au Portugal, en Slovénie et en Espagne, les recours contre les actes à caractère (quasi-)juridictionnel accomplis par le Parlement sont introduits auprès de la Cour constitutionnelle.

II. Actes accomplis par le Parlement à l'égard de membres individuels et de groupes politiques

Les actes accomplis par le Parlement à l'égard de membres individuels et de groupes politiques consistent le plus souvent en des décisions relatives aux activités parlementaires au sens strict (*ex. :* décisions concernant la recevabilité de questions parlementaires, décisions concernant des nominations internes, etc.) ; c'est pourquoi ces actes ont été examinés dans le cadre du troisième thème.

Ces actes accomplis à l'égard de membres individuels et de groupes politiques ressortissent pour la plupart au domaine de l'autonomie parlementaire et ne sont susceptibles d'aucun contrôle juridictionnel.

En revanche, une juridiction belge a jugé recevable une action intentée par un membre de la Chambre des représentants afin de faire appliquer une réglementation interne arrêtée par le Bureau de la Chambre et déterminant les conditions auxquelles les groupes politiques sont autorisés à recruter des collaborateurs. La juridiction en question a considéré que les cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire avaient compétence pour protéger les droits subjectifs des citoyens et qu'il n'y

avait aucune raison d'ignorer cette compétence dès lors qu'un organe législatif était une des parties au procès. Ces cours et tribunaux doivent assurer la même protection juridique aux membres du Parlement lorsque les droits subjectifs de ceux-ci sont en jeu.

III. Actes à caractère administratif accomplis par le Parlement à l'égard de son personnel

Il ressort tout d'abord des réponses qui nous ont été adressées qu'un certain nombres d'assemblées ne possèdent qu'une compétence limitée ou indirecte, voire aucune compétence pour accomplir des actes à caractère administratif à l'égard des membres de leur personnel. En outre, lorsqu'une assemblée dispose d'une compétence limitée ou indirecte en ce domaine, l'exercice de cette compétence n'est généralement pas soumis à un contrôle juridictionnel.

Aux termes du Règlement du *Sejm* polonais, par exemple, le Président de cette assemblée nomme le Chef de la Chancellerie. Une des commissions permanentes, à savoir la Commission du Règlement et des Affaires des députés, est censée exercer un contrôle permanent sur les activités de la Chancellerie du *Sejm*. Cependant, cette Commission ne possède à proprement parler aucun pouvoir à l'égard de la Chancellerie. Il s'ensuit que la Commission du Règlement et des Affaires des Députés se borne à formuler des suggestions concernant le travail de la Chancellerie.

Autre exemple : au Bundestag allemand, les réglementations internes (*Dienstanweisungen*) sont prises par le Directeur de l'assemblée (et donc pas par le parlement lui-même).

La Suède est un cas particulier. Dans ce pays, l'Administration du *Riksdag* constitue une autorité administrative distincte, qui a sa propre personnalité juridique. L'assemblée en tant que telle n'est pas une personne morale et n'accomplit pas d'actes à caractère administratif à l'égard des membres du personnel de l'Administration du *Riksdag*. Les recours contre les décisions de l'Administration du *Riksdag*, qui est un des organes du *Riksdag*, sont régis par des règles juridiques spécifiques. Parmi d'autres choses, les décisions concernant l'occupation du personnel employé par le *Riksdag* peuvent faire l'objet d'un recours devant la Chambre de recours de l'assemblée. Cette Chambre de recours se compose d'un président, d'un juge permanent rémunéré, qui est aussi membre du *Riksdag*, et de quatre autres membres élus par le *Riksdag* en son sein. Les membres de la Chambre de recours sont élus pour toute la durée de la législature.

Il ressort clairement de la réponse donnée par la Belgique que les actes à caractère administratif accomplis à l'égard des membres du personnel du parlement peuvent être soumis simultanément à différents systèmes de contrôle juridictionnel. Premièrement, un recours en annulation peut être introduit auprès de la juridiction administrative suprême du pays (le Conseil d'Etat) ; deuxièmement, les juridictions de l'Ordre judiciaire peuvent s'abstenir d'appliquer l'acte s'il est illégal, et troisièmement, une demande en dommages et intérêts peut être introduite auprès du juge civil sur la base de la responsabilité civile.

On observera que dans les pays où l'assemblée législative elle-même peut prendre des décisions concernant son personnel, il existe une procédure permettant d'obtenir l'annulation de ces décisions. Toutefois, les organes juridictionnels habilités à annuler ce type de décisions peuvent être très différents.

En Grèce, le contrôle juridictionnel est effectué par des juridictions administratives se situant à deux niveaux, à savoir par la cour administrative supérieure (au sommet de la structure) et par une autre cour administrative.

En Roumanie, les litiges administratifs sont du ressort exclusif de sections spéciales, spécialisées en contentieux administratifs et fiscaux, de juridictions inférieures (cours d'appel) ainsi que de la Cour suprême de Cassation et de Justice.

Certains pays, tels que l'Albanie, la Finlande, la France, le Portugal, la Slovénie et la Serbie, ne mentionnent que la compétence d'une « cour administrative suprême », tandis que dans d'autres pays, les juridictions ordinaires, y compris la Cour suprême, sont habilitées à contrôler les actes à caractère administratif concernant les membres du personnel du parlement. Ces derniers pays sont le Danemark, Israël et la Norvège.

C'est en Italie que l'on trouve la forme la plus remarquable de contrôle juridictionnel d'actes à caractère administratif accomplis à l'égard de membres du personnel du parlement. Dans ce pays, ce contrôle est effectué exclusivement (*1°*) en première instance, par la Commission de Règlement des Litiges (*« Contenzioso »*) et (*2°*) en seconde instance, par la Chambre de recours (*« Consiglio di Garanzia »*) du Sénat. Tant la Commission que la Chambre de recours sont des organes indépendants, mais, même s'ils sont indépendants d'un point de vue fonctionnel, leurs membres sont néanmoins choisis parmi les membres du Sénat.

Dans certains autres pays, la compétence en ce domaine appartient à la Cour constitutionnelle.

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, tous les pays précités disposent d'un système pour l'annulation des actes illégaux. Dans un certain nombre de ces pays, la suspension de l'acte peut être obtenue avant son annulation. Dans quasi tous les pays, cependant, il est aussi possible de réclamer des dommages et intérêts du chef de l'accomplissement d'un acte illégal à caractère administratif. Dans la plupart des cas, la demande en dommages et intérêts est introduite auprès des juridictions inférieures, ordinaires.

IV. Actes à caractère administratif accomplis par le parlement à l'égard de tiers

Environ un tiers des assemblées ont répondu qu'elles n'accomplissaient pas d'actes à caractère administratif à l'égard de tiers : l'Arménie, l'Autriche, la Bulgarie, l'Allemagne, l'Islande, la Norvège, la Pologne, la Russie, la Serbie et le Royaume-Uni. Le Royaume-Uni a indiqué que : « Normalement, les actes à caractère administratif ne seraient pas soumis à un contrôle juridictionnel. Le parlement n'adopte pas de lois en la matière. Toutefois, de même que tout employeur et toute organisation importante, le personnel permanent doit organiser l'administration du parlement. La principale exception serait constituée par les affaires relatives à la protection en matière d'emploi et les demandes d'informations faites sous le régime de la liberté d'information, domaines dans lesquels le parlement est couvert spécifiquement par la loi ».

La Croatie et la Suisse ont indiqué que leur parlement accomplissait des actes à caractère administratif, mais que ces actes ne faisaient l'objet d'aucun contrôle juridictionnel.

Les procédures d'adjudication sont un exemple d'actes à caractère administratif accomplis par le parlement à l'égard de tiers. Le contrôle juridictionnel auquel ces actes sont soumis en Albanie est particulier, étant donné que ce contrôle est effectué par un organe spécifique créé par la loi pour prendre la décision préliminaire sur le point de savoir si un tiers peut revendiquer ses droits devant les juridictions nationales.

Il résulte de la plupart des réponses données à notre questionnaire que les actes à caractère administratif accomplis par le parlement à l'égard de tiers ont trait aux marchés publics. Les litiges portant sur des marchés publics et les affaires concernant la responsabilité sont, la plupart du temps, examinés par les juridictions ordinaires. Dans nombre de pays, tels la Belgique, le Danemark, Israël et le Portugal, une demande d'annulation peut également être soumise à la juridiction administrative suprême.

Dans un certain nombre d'autres pays, l'examen d'affaires de ce type relève exclusivement des juridictions administratives. Tel est le cas en Estonie et en Grèce.

En ex-République yougoslave de Macédoine, le contrôle d'actes à caractère administratif relatifs aux marchés publics est du ressort exclusif de la Commission gouvernementale chargée d'examiner les plaintes relatives aux marchés publics. Cette Commission examine les plaintes introduites contre les décisions des commissions de première instance.

La Slovaquie fait mention des actes à caractère administratif relatifs à l'Autorité pour la Sécurité nationale. La Commission du Conseil national de la République de Slovaquie a compétence pour contrôler les décisions de ladite Autorité. Quant à la compétence permettant

de contrôler la décision de la Commission, elle appartient à la Cour suprême de la République de Slovaquie.

La réponse fournie par l'Italie sur ce point fait mention du même système de contrôle juridictionnel que celui qui s'applique aux actes à caractère administratif accomplis par le parlement à l'égard des membres du personnel de l'assemblée. Ce système repose sur la Commission de Règlement des Litiges (*Contenzioso*, première instance) et la Chambre de recours (seconde instance) du Sénat. Les membres de ces organes indépendants sont élus parmi les Membres du Sénat ou par le Président.

La procédure de recours applicable en Suède est identique à celle qui est mise en œuvre pour les actes à caractère administratif accomplis par le parlement à l'égard des membres de son personnel : un recours peut être introduit contre les décisions prises par un organe du *Riksdag* ; ce recours est examiné par une juridiction administrative de première instance dans les cas déterminés par le *Riksdag*, et par la Chambre de recours du *Riksdag* dans les autres cas.

Il arrive que les actes de cette catégorie concernent l'accès à des documents. Le Danemark a indiqué que les actes concernant l'accès à des documents n'étaient pas susceptibles de contrôle juridictionnel, étant donné que le *Folketing* (Parlement danois) est exempté de l'application de la loi sur la publicité administrative qui régit le droit d'accès aux documents publics. Cependant, le *Folketing* suit dans une large mesure les principes énoncés dans cette loi. C'est au Président de l'assemblée qu'il appartient de prendre en dernière instance les décisions autorisant la presse, les citoyens, etc., à accéder aux documents.

Tableau récapitulatif

	(quasi-)jurisd.	membres/groupes	personnel	tiers	Autres actes
1. Albanie	pas de CJ	pas de CJ	CJ	CJ	pas de CJ
2. Allemagne	CJ	CJ	pas de CJ	-	pas de CJ
3. Arménie	-	CJ	CJ	-	-
4. Autriche	pas de CJ	CJ	CJ	-	pas de CJ
5. Belgique	pas de CJ ?	pas de CJ ?	CJ	CJ	CJ
6. Bulgarie	-	CJ	-	-	CJ
7. Croatie	pas de CJ	pas de CJ	pas de CJ	pas de CJ	pas de CJ
8. Danemark	pas de CJ	pas de CJ	CJ	CJ	pas de CJ
9. Espagne	CJ	CJ	CJ	CJ	CJ
10. Estonie	pas de CJ	CJ	CJ	CJ	pas de CJ
11. Finlande	pas de CJ	CJ	CJ	CJ	pas de CJ
12. France	pas de CJ	pas de CJ	CJ	CJ	pas de CJ
13. Grèce	pas de CJ	pas de CJ	CJ	CJ	pas de CJ
14. Islande	-	pas de CJ	pas de CJ	-	-
15. Israël	CJ	CJ	CJ	CJ	CJ
16. Italie	pas de CJ	pas de CJ	CJ	CJ	CJ
17. Macédoine	pas de CJ	pas de CJ	CJ	CJ	pas de CJ
18. Norvège	-	pas de CJ	CJ	-	pas de CJ
19. Pays-Bas	pas de CJ	pas de CJ	pas de CJ	pas de CJ	pas de CJ
20. Pologne	pas de CJ	pas de CJ	pas de CJ	-	pas de CJ
21. Portugal	CJ	pas de CJ	CJ	CJ	pas de CJ
22. Roumanie	pas de CJ	pas de CJ	CJ	CJ	pas de CJ
23. Royaume-Uni	pas de CJ	pas de CJ	-	-	pas de CJ

24. Russie	-	pas de CJ	CJ	-	pas de CJ
25. Serbie	-	-	CJ	-	CJ
26. Slovaquie	pas de CJ	pas de CJ	CJ	CJ	pas de CJ
27. Slovénie	CJ	pas de CJ	CJ	-	pas de CJ
28. Suède	CJ	pas de CJ	CJ	CJ	-
29. Suisse	pas de CJ	pas de CJ	pas de CJ	pas de CJ	pas de CJ
30. Tchéquie	pas de CJ	pas de CJ	-	CJ	pas de CJ

Marco Cerase

Conseiller auprès du Comité des Immunités de la Camera dei Deputati *(Chambre des députés du Parlement italien)*

« Autodichia » v. justice ordinaire

Le terme « *autodichia* » utilisé en Italie est, de toute évidence, dérivé du grec et signifie « justice rendue par soi-même » ou, mieux, « justice interne ».

Dans la tradition italienne, l'indépendance du parlement nécessitait que celui-ci soit mis à l'abri de toutes les procédures judiciaires. Outre que les parlementaires ne pouvaient pas être interrogés en dehors de la Chambre, même le personnel de celle-ci ou les firmes auxquelles elle avait fait appel pour des travaux ou des fournitures ne pouvaient l'assigner en justice, parce que cela serait revenu à soumettre indirectement le parlement à l'ordre judiciaire.

Cet état de choses était lié à la tradition judiciaire italienne, similaire à la tradition française depuis l'arrêt « Blanco ».

En résumé, les autorités publiques (administrations, organismes publics, villes, etc.) ne pouvaient tout simplement pas être traduites en justice. Leurs procédures, décisions et actes devaient être attaqués devant des juridictions administratives spéciales qui avaient compétence pour les annuler.

Cependant, ces juridictions spéciales n'étaient pas, jusqu'en 1971, totalement indépendantes du pouvoir exécutif. Aussi le parlement, qui est une autorité publique, n'était-il guère enthousiaste à l'idée

que les affaires auxquelles il était partie puissent être traitées par ces juridictions.

Dès lors, lorsqu'un membre de son personnel souhaitait faire valoir un grief concernant sa rémunération, son indemnité de licenciement ou un problème disciplinaire, il devait porter l'affaire devant des organes politiques internes. Il en allait de même pour les entrepreneurs ou les fournisseurs insatisfaits, par exemple, du traitement réservé à leur soumission ou de la ponctualité des paiements.

Au fil des ans, cependant, les juridictions administratives se sont vu accorder une réelle indépendance et le principe de l'égalité devant la loi est devenu plus contraignant. C'est ainsi que deux affaires ont été portées devant la Cour constitutionnelle.

La première concernait l'obligation des Chambres du parlement de remettre leurs comptes et bilans à la *Corte dei conti* (notre Contrôleur général des comptes des pouvoirs publics). Les Chambres refusèrent de soumettre leurs comptes et le Contrôleur général attaqua ce refus devant la Cour constitutionnelle.

Par son arrêt n° 129 de 1981, la Cour confirma la principe de l'indépendance du parlement et débouta le Contrôleur général.

La seconde affaire avait pour objet un contentieux en matière de personnel. Notre *Corte di cassazione* (l'équivalent de la « *Cour de cassation* » française) attaqua le Règlement du Sénat, qui prévoyait l' « *autodichia* » et privait le membre du personnel de tout recours en justice. Toutefois, la Cour confirma une fois encore le bien-fondé de l'autonomie parlementaire et déclara même ne pas pouvoir se prononcer sur le fond, étant donné que les dispositions en cause n'étaient pas celles d'une loi, mais des décisions internes du Sénat (voir arrêt n° 154 de 1985).

Des évènements ultérieurs devaient cependant modifier la situation juridique. Outre qu'une vague de critiques s'abattit sur le monde politique italien durant les années 1992-1993, qualifiées d' « années *Tangentopoli* » et associées à l'opération « mains propres », les principes généraux de l'Union européenne en ce qui concerne l'égalité d'accès aux marchés et avantages publics poussèrent les deux Chambres du parlement à revoir leur système de traitement des litiges.

Enfin, en 1996, la Cour constitutionnelle donna un dernier avertissement par son arrêt n° 379.

Aux termes de celle-ci, l'autonomie parlementaire pouvait être tolérée pour les procédures propres au travail parlementaire des Chambres et dans la mesure où elle ne portait pas atteinte aux droits de tiers, mais, en dehors de ce cadre, elle ne pouvait restreindre ni l'application des règles générales du droit ni les droits de l'homme reconnus comme fondamentaux. Dans le cas d'espèce, elle accepta de reconnaître à la Chambre le bénéfice de l'immunité pour l'irrégularité de procédures de vote internes, mais elle mit par ailleurs les deux Chambres en garde pour l'avenir.

Pour ces motifs, les Chambres modifièrent leur Règlement de manière à créer des organes juridictionnels mieux adaptés, chargés de traiter les affaires dont ils sont saisis soit par des membres du personnel, soit par des adjudicataires de marché.

De plus, un principe fut instauré en vertu duquel les actions communes en responsabilité civile impliquant les Chambres en tant que telles doivent être traitées par les juridictions ordinaires.

La Chambre établit deux organes juridictionnels en son sein : un organe juridictionnel pour les affaires relatives au personnel, et un autre pour

les affaires relatives aux marchés publics. Tous deux sont composés de membres élus, choisis par le Président de l'assemblée. Le premier organe juridictionnel, composé de cinq membres, connaît également des plaintes concernant les procédures de sélection du personnel, tandis que le second, composé de trois membres, traite également les plaintes déposées par des soumissionnaires évincés. Les décisions de ces organes peuvent faire l'objet d'un recours auprès d'une section du Bureau de la Chambre. Il n'est pas fréquent que cette section du Bureau rende une décision favorable au plaignant, mais cela arrive.

Le Sénat italien créa, en 2000, deux organes similaires : la commission dite « Commission des contentieux » (*Commissione contenziosa*) et une Commission spéciale de recours.

La « Commission des contentieux » est un organe de première instance qui traite toutes les affaires, aussi bien celles relatives au personnel que celles relatives aux marchés publics. Elle se compose de cinq personnes, dont trois sénateurs et :

– deux membres du personnel, si l'affaire concerne le personnel, ou
– deux consultants nommés par le Président, si l'affaire concerne un marché public.

L'organe de recours est une Commission spéciale composée de cinq sénateurs, nommés par le Président sur avis du Bureau.

Il est important de souligner que ces organes juridictionnels internes ont été progressivement amenés à appliquer les règles du droit commun, et pas seulement les principes de sagesse et les procédures administratives propres à l'institution. Peu à peu, la validité de principe du test du détournement de pouvoir a été reconnue, plus particulièrement par l'organe saisi en première instance. À la Chambre, la section du Bureau a plus d'une fois rendu des décisions défavorables à l'institution elle-

même. C'est pourquoi, dans l'ensemble, les juridictions ordinaires n'ont à ce jour contesté ni l'équité ni la légitimité de ce système juridictionnel interne. En fait, en 2004, la *Corte de cassazione* a soutenu la juridiction interne quand celle-ci a repoussé la demande introduite par une personne qui n'avait pas été engagée au terme d'une procédure de sélection.

Encore faudrait-il être certain que, tout bien considéré, ces procédures internes satisfont à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Gerhard Kiesenhofer

Membre de la Parlamentsdirektion,
Parlement autrichien

Un employeur, deux recours

L'Autriche a trois « cours suprêmes » différentes :

1. la Cour constitutionnelle,
2. la Cour administrative et
3. la Cour suprême.

La principale responsabilité de la **Cour constitutionnelle** est de décider si une loi est inconstitutionnelle ou si des arrêtés (*Verordnungen*) sont antinomiques, c.-à-d. contraires à la loi. Une autre responsabilité très importante de la Cour constitutionnelle consiste à statuer sur des décisions ou notifications (*Bescheide*) émanant d'autorités administratives, dans la mesure où le plaignant allègue que la décision ou la notification viole un droit garanti par la Constitution, ou constitue une violation de droits personnels par les effets d'une ordonnance illégale ou d'une loi inconstitutionnelle. La plainte ne peut être déposée que lorsque tous les degrés de recours légal ont été épuisés.

La Cour constitutionnelle a le pouvoir d'annuler la décision en cause, de même que l'ordonnance illégale ou la loi inconstitutionnelle qui fonde les droits personnels violés.

La **Cour administrative** a pour mission première de se prononcer sur les plaintes faisant valoir l'illégalité de décisions ou notifications émanant d'autorités administratives. Une plainte pour illégalité peut être déposée à l'encontre d'une décision d'une autorité administrative

par toute personne qui, après avoir épuisé tous les degrés d'appel, allègue que cette décision viole ses droits. La décision peut être illégale parce qu'elle enfreint des réglementations administratives (*Verletzung von Verwaltungsvorschriften*) ou parce que son contenu est illégal (*Rechtswidrigkeit des Inhalts*).

La Cour administrative a le pouvoir d'annuler la décision illégale en cause.

La **Cour suprême** est la juridiction du rang le plus élevé ou le dernier degré de juridiction au civil (*Zivilrecht*, par opposition au droit public) et au pénal (*Strafrecht*).

Ainsi que je l'ai souligné dans mon exposé sur la représentation en justice d'une assemblée parlementaire (second thème du séminaire – voir pages 141 à 143), les deux Chambres du parlement autrichien et le parlement en tant qu'entité n'ont pas la personnalité juridique. Il s'ensuit que le personnel parlementaire n'est pas employé par le Conseil national ou le Conseil fédéral, mais par l'État fédéral (représenté par le Président du Conseil national). Conformément à la Constitution autrichienne, tout le personnel occupé par les deux Chambres est soumis à l'autorité du Président du Conseil national. L'organisation interne de ce personnel dans les domaines qui concernent le Conseil fédéral est réglée en accord avec le Président du Conseil fédéral, lequel est également habilité à édicter des instructions sur les modalités d'exercice des fonctions assignées au Conseil fédéral en vertu de la loi. Les membres du personnel du parlement autrichien sont nommés par décision du Président du Conseil national. La Constitution dispose que le Président du Conseil national a également compétence pour régler toutes les autres questions concernant le personnel parlementaire. Conformément aux dispositions de la Constitution, le Président du

Conseil national est l'autorité administrative suprême pour les affaires administratives. Il exerce cette compétence à titre exclusif.

Le personnel du parlement autrichien travaille pour les deux Chambres. Il convient dès lors que les questions relatives à ce personnel ressortissent à la compétence d'un seul organe. La bonne entente entre le Président du Conseil national et le Président du Conseil fédéral est avérée. Le Président du Conseil national est également l'autorité administrative en charge des questions administratives concernant les membres du Conseil fédéral. C'est lui qui tranche les questions administratives concernant les membres des deux Chambres.

Résumé

Si un membre du personnel du parlement fait l'objet d'une décision ou d'une notification du Président du Conseil national (il n'y a pas de décisions du Président du Conseil fédéral), il a le droit de déposer plainte (dans un délai de six semaines) à l'encontre de celle-ci devant la *Cour constitutionnelle*, en faisant valoir que la décision ou notification viole un droit garanti par la Constitution, ou constitue une violation de droits personnels par les effets d'une ordonnance illégale ou d'une loi inconstitutionnelle.

Tout membre du personnel du parlement a également le droit de déposer (dans un délai de six semaines également) une plainte à l'encontre d'une telle décision ou notification auprès de la *Cour administratve***,** au motif que la décision ou la notification est illégale parce qu'elle enfreint des réglementations administratives (*Verletzung von Verwaltungsvorschriften*) ou parce que son contenu est illégal (*Rechtswidrigkeit des Inhalts*). Ces plaintes peuvent être déposées, étant donné que le Président du Conseil national est la plus haute

autorité administrative qui soit compétente pour ces questions administratives.

Jonida Milaj

Conseillère juridique au Service juridique du Kuvendi *(Parlement albanais)*

Les procédures albanaises en matière de marchés publics

Le nombre d'actes de nature administrative que le parlement albanais peut accomplir est en réalité assez limité. Les seuls que nous puissions mentionner sont les mesures disciplinaires dirigées contre les membres du personnel de l'assemblée et les décisions concernant les marchés publics. Ces dernières peuvent être considérées comme des actes administratifs concernant des tiers. Étant assez spécifiques, les règles régissant les marchés publics ne sont pas inscrites dans le Règlement du parlement. Elles figurent dans la loi albanaise sur les marchés publics[1].

L'Albanie consent un effort considérable pour satisfaire aux critères de l'Accord de stabilité et d'association[2] et sa grande priorité est de rapprocher le plus rapidement possible sa législation de la législation européenne.

La nouvelle loi sur les marchés publics, entrée en vigueur le 1er janvier 2007, participe à cet effort et à ce rapprochement.

---

1 Ligj nr. 9643, datë 20.11.2006 « Për prokurimin publik », Fletore Zyrtare n° 133/22.12.2006.

2 L'Accord de stabilité et d'association entre l'Union européenne et la République albanaise a été signé en juin 2006. La procédure de ratification de cet Accord par les Parlements nationaux des États membres est en cours.

Même si les différentes exigences de la législation européenne dans ce domaine ont été prises en compte et respectées lors de l'élaboration de cette loi, le législateur albanais a dû faire preuve de beaucoup de créativité : l'Albanie n'ayant pas de tribunal administratif, il a dû concevoir une procédure *sui generis* de règlement des contentieux.

En ce qui concerne les procédures en matière de marchés publics, la principale autorité contractante pour le parlement albanais n'est pas le Président de l'assemblée, mais le Secrétaire général en tant que fonctionnaire occupant, conformément aux dispositions de la Constitution[3], le plus haut rang au sein de l'institution.

La personne qui s'estime lésée par les procédures en matière de marchés publics ne peut pas s'adresser directement au tribunal. La loi lui impose de déposer d'abord une réclamation auprès de l'autorité contractante, et ce, dans un délai de cinq jours à partir du moment où elle a eu connaissance des faits sur lesquels porte cette réclamation[4].

L'autorité contractante doit suspendre toutes les procédures et clarifier tous les faits et procédures visés par la réclamation dans un délai de cinq autres jours seulement à compter du dépôt de la réclamation[5].

S'il n'est pas satisfait de la suite réservée à sa réclamation, l'intéressé doit ensuite obligatoirement déposer plainte auprès de l'Agence des marchés publics[6].

---

3 Voir l'article 76.2 de la Constitution albanaise.

4 Article 63.2 de la loi sur les marchés publics.

5 Article 63.3 de la loi sur les marchés publics.

6 Article 63.6 de la loi sur les marchés publics.

Cette Agence[7] est une personne morale de droit public, qui dépend du premier ministre et qui est financée par le budget de l'État.

Le directeur de l'Agence est désigné par le premier ministre et son personnel ressortit à la fonction publique.

Toutes les plaintes relatives aux marchés publics, y compris celles qui sont déposées relativement à des marchés dans lesquels l'autorité contractante est le parlement représenté par son Secrétaire général, doivent être déposées auprès de l'Agence.

L'Agence a le droit de suspendre toutes les procédures en matière de marchés publics et de procéder à toutes les enquêtes administratives nécessaires[8].

L'Agence dispose de vingt jours pour mener la procédure à son terme. Ensuite, si elle estime que la loi a effectivement été violée, elle peut (i) donner une interprétation des règles de procédure et inviter l'autorité contractante à s'y conformer, (ii) rendre une décision déclarative sur la base de laquelle le tribunal pourra décider de la mesure dans laquelle l'intéressé doit être dédommagé, (iii) infliger une amende à l'autorité contractante et proposer d'imposer des mesures disciplinaires aux personnes responsables[9].

Ce n'est qu'après avoir franchi toutes les étapes de la procédure dans laquelle interviennent successivement l'autorité contractante et l'Agence que l'intéressé peut déposer plainte à l'encontre de l'autorité

---

7 En ce qui concerne l'organisation de l'Agence des marchés publics, voir article 13 de la loi sur les marchés publics.

8 Voir articles 63.8 et 65 de la loi sur les marchés publics.

9 En ce qui concerne les droits de l'Agence des marchés publics, voir l'article 64 de la loi sur les marchés publics.

contractante auprès du tribunal de première instance de Tirana et suivre ensuite la procédure judiciaire ordinaire[10].

Une autre autorité, l'Avocat pour les marchés publics[11], peut procéder à des investigations concernant les réclamations émanant de tiers concernés et communiquer les conclusions de ces investigations à l'Agence des marchés publics, qui peut prendre une décision.

Étant donné que l'Avocat pour les marchés publics est élu par le parlement et responsable devant celui-ci, il est très improbable qu'il prenne une quelconque initiative dirigée contre l'institution elle-même.

En fait, même si les Albanais ne se font pas faute de dénoncer le dysfonctionnement des procédures en matière de marchés publics[12] et même si le parlement a, en octobre dernier, institué une commission d'enquête chargée de scruter l'application de ces procédures, il faut bien constater qu'à l'heure actuelle, aucune plainte visant des organes de l'État ou le parlement n'est pendante devant la justice albanaise.

---

[10] Voir article 68 de la loi sur les marchés publics.

[11] Article 14 et ss. de la loi sur les marchés publics.

[12] La commission d'enquête examine toutes les procédures en matière de marchés publics lancées par des organes de l'État durant la période 2001-2007.

Koen Muylle

Référendaire à la Cour constitutionnelle de Belgique et collaborateur scientifique volontaire à la Katholieke Universiteit Leuven – KUL *(Belgique)* [1]

Le contrôle juridictionnel des actes non législatifs du parlement à la lumière de la séparation des pouvoirs

I. Introduction

1. Les actes accomplis par une assemblée parlementaire en dehors de l'exercice de ses fonctions traditionnelles de législation et de contrôle sont, dans une plus ou moins grande mesure, soumis à un contrôle juridictionnel. Suite à un questionnaire envoyé par l'Association des Secrétaires généraux des Parlements, association qui opère dans le cadre de l'Union interparlementaire, M. Couderc résume la situation comme suit : « un tiers des assemblées déclare n'être soumis à aucun contrôle juridictionnel, un tiers être soumis au droit commun en toutes matières et aux diverses juridictions compétentes, un tiers être partiellement soumis au contrôle des tribunaux pour une partie de leurs actes de gestion administrative (rapports avec les tiers seulement, ou au contraire contentieux du personnel en totalité ou en partie) »[2]. La présente contribution ne vise pas à faire un relevé des degrés d'immunité dont bénéficient

[1] Les opinions exprimées le sont à titre personnel et ne lient en aucune manière les institutions pour lesquelles l'auteur travaille.

[2] M. Couderc, « L'autonomie administrative et financière des assemblées parlementaires », *Informations constitutionnelles et parlementaires* 1999, n° 177, 30.

ou non les actes non législatifs[3] des différentes assemblées législatives[4]. Elle cherche plutôt à s'interroger sur la justification de cette immunité. Comme nous le verrons (II), une telle immunité trouve généralement son fondement dans l'autonomie du parlement, la souveraineté du législateur et la séparation des pouvoirs. Or, l'immunité dont bénéficient ou bénéficiaient les actes non législatifs a vu le jour dans un contexte historique particulier, caractérisé par la volonté du parlement de s'affranchir de toute immixtion, en particulier du Roi. Ce contexte a changé (III) : face à la montée en puissance de l'exécutif, qui – dans un régime parlementaire – domine le parlement à travers la majorité dont il dispose, on constate un contrôle juridictionnel accru des autorités publiques, imposé notamment la Cour européenne des droits de l'homme. Étant donné cette évolution, il y a lieu de se demander s'il y a aujourd'hui encore des motifs valables pour exclure les actes non législatifs des assemblées parlementaires du contrôle du juge (IV). La réponse à cette question se veut nuancée : une immunité se justifie toujours, mais uniquement dans la mesure où l'on tient compte du déséquilibre rampant entre la majorité et l'opposition.

---

[3] Au sens large du terme, les actes non législatifs d'une assemblée parlementaire sont tous les actes émanant d'organes parlementaires à l'exclusion de la loi. En France, on parle des « actes parlementaires » : voy. D. Pollet, « Vers une disparition prochaine des actes parlementaires », *R.D.P.* 2004, 695. L'objet de notre contribution est cependant plus limité, étant donné que nous ne traiterons pas des actes législatifs ni des actes de contrôle politique. Pour des raisons de facilité, nous utiliserons néanmoins le terme « acte non législatif », étant entendu que ce terme vise les actes d'assemblées parlementaires ou de leurs organes accomplis en dehors des fonctions de législation et de contrôle politique.

[4] On peut à ce sujet renvoyer utilement à la contribution de M. Veys dans le cadre du présent thème (« Analyse des réponses données par les correspondants CERDP »).

II. L'autonomie et la souveraineté du parlement et la séparation des pouvoirs

2. L'argument traditionnellement invoqué contre l'idée d'un contrôle juridictionnel des actes non législatifs d'une assemblée parlementaire est *l'autonomie* du parlement. Cet autonomie se définit par l'indépendance ou la non-subordination de l'assemblée à l'égard tant du pouvoir exécutif que du pouvoir judiciaire. Elle peut prendre différentes formes[5]/[6] : le pouvoir d'une assemblée de s'organiser et d'organiser ses travaux comme elle l'entend ; le pouvoir de fixer son propre budget (principe de l'autonomie financière) ; le pouvoir de recruter son propre personnel et d'en fixer le statut ; l'autonomie en matière de pouvoir de police, le maintien de l'ordre au sein de l'assemblée étant assuré par le président ; et finalement, l'autonomie de l'assemblée par rapport aux cours et tribunaux, les actes non législatifs de l'assemblée échappant à tout contrôle juridictionnel.

3. Le principe de l'autonomie des assemblées législatives est intrinsèquement lié à la théorie de la séparation des pouvoirs telle que Locke et Montesquieu l'ont défendue[7]. Celle-ci – ou au

---

[5] X. Roques, « L'autonomie du Parlement en termes de gestion interne, par rapport à l'exécutif », *Informations constitutionnelles et parlementaires* 2003, 5-14.

[6] Ce qui ne signifie pas que chaque assemblée dispose de chacun de ces aspects de l'autonomie parlementaire.

[7] M. Couderc, « L'autonomie administrative et financière des assemblées parlementaires », in *Informations constitutionnelles et parlementaires* 1999, 18. Winetrobe (« The autonomy of Parliament », in D. Oliver et G. Drewry (eds.), *The Law and Parliament*, London/Edinburgh/Dublin, Butterworths, 1998, 15), examinant l'autonomie du parlement anglais du point de vue de la séparation des pouvoirs, met ses lecteurs en garde en considérant que ce concept *« may serve to conceal or confuse, as much as it reveals or explains »*. Il admet cependant *« at the risk of perpetuating constitutional myths »*, que le concept de la séparation des pouvoirs peut s'avèrer utile et ce pour deux raisons : *« First, so much of*

moins la lecture qui en a été faite par la suite[8] – postule que chaque pouvoir – exécutif, législatif, judiciaire – est confié à des organes distincts, dont l'indépendance doit être aussi large que possible, afin de parvenir à un équilibre des pouvoirs. Ainsi le Constituant français de 1791 a-t-il adopté une vision absolue de la séparation des pouvoirs, chaque pouvoir étant conçu comme une entité totalement séparée et indépendante des autres, ce qui excluait toute interdépendance ou contrôle réciproque. Tout comme les cours et tribunaux ne pouvaient pas connaître des actes de l'exécutif, ce qui empêchait le juge de contrôler la conformité de ces actes avec les normes législatives (système de l'administration-juge), les juridictions ordinaires ne pouvaient pas non plus connaître des actes, législatifs ou autres, du parlement.

4. En outre, l'autonomie des assemblées législatives se justifie également par la souveraineté du parlement. La nation étant souveraine[9], le parlement en tant que son représentant, est le pouvoir suprême. La souveraineté nationale résiderait ainsi dans les Chambres élues. Cette souveraineté empêcherait tout contrôle du pouvoir judiciaire sur les actes du parlement. Ainsi, c'est par référence à la souveraineté nationale que le Sénat belge a

---

the existing discussion – academic, political and, especially, judicial – tends to adopt this approach, for whatever reason. Secondly, a 'separation of powers' approach does provide a convenient analytical framework within which to consider the pivotal and multi-layered constitutional position of Parliament » (*Ibid.*).

8 En effet, la doctrine s'accorde en général pour dire que Montesquieu ne souhaitait pas une séparation complète, tant sur le plan fonctionnel que sur le plan personnel et matériel, des puissances, mais qu'il recherchait plutôt une combinaison des pouvoirs qui permettait d'assurer la modération du pouvoir : voy. Ch. Eisenmann, « L'esprit des lois et la séparation des pouvoirs », in *Mélanges Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, 165-192.

9 Voy. article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen des 3 et 14 septembre 1791.

adopté en 1975 une proposition de loi interdisant tout contrôle de constitutionnalité des lois. Un sénateur déclarait :

« Nous pensons que le pouvoir judiciaire empièterait sur la souveraineté, sur la mission propre du parlement s'il prétendait juger […] l'œuvre des Chambres élues, siège de la souveraineté nationale »[10].

De la même manière, le Conseil d'État français s'est référé explicitement à la « souveraineté nationale » pour justifier qu'il ne pouvait pas connaître de la décision de l'assemblée refusant de rétablir la pension d'un de ses anciens membres[11].

III. Un contexte qui a changé

5. Il faut cependant remettre dans leur contexte historique la notion de la souveraineté du pouvoir législatif et la théorie de la séparation des pouvoirs, ainsi que les dispositions constitutionnelles qui ont empêché ou qui continuent encore d'empêcher un contrôle juridictionnel des actes non législatifs des assemblées parlementaires. Ainsi, la théorie de la séparation des pouvoirs visait à l'origine surtout à limiter le pouvoir de l'exécutif. Ceci s'explique aisément : la théorie de Locke et de Montesquieu était surtout une réaction contre les pouvoirs absolus que s'arrogeait le Roi[12]. Et la notion de « souveraineté », bien que conçue à l'origine par Bodin pour justifier le pouvoir du Roi, fut reprise par

---

[10] *Ann. parl.* Sénat 26 juin 1975, 2671-2672.

[11] Conseil d'État (fr.), 4 juillet 2003, *Papon*, note J.P. Camby, « L'autonomie des assemblées parlementaires », *R.D.P.* 2003, 1227-1235.

[12] R. Lesaffer, *Inleiding tot de Europese rechtsgeschiedenis*, Leuven, Universitaire Pers, 2004, 346-355.

les révolutionnaires français afin d'assurer l'assise de l'Assemblée nationale.

6. On s'accorde généralement pour dire que la conception traditionnelle de la séparation des pouvoirs, où le parlement et le gouvernement se tiennent mutuellement en respect, ne s'applique plus aujourd'hui. Le clivage traditionnel entre le parlement et le gouvernement a fait place au clivage entre la majorité et l'opposition[13]. Dans un système parlementaire où le gouvernement est responsable devant le parlement, la montée en puissance des partis politiques et le contrôle qu'ils exercent sur leurs parlementaires empêchent le parlement en tant que tel de jouer encore un rôle de contre-pouvoir au gouvernement. Ce rôle revient désormais à l'opposition. Ceci est particulièrement vrai dans le cas d'un gouvernement de coalition. Les membres de la majorité parlementaire étant dans l'impossibilité d'exercer pleinement le contrôle politique sans mettre en danger la confiance du gouvernement, il revient aux membres de l'opposition de prendre la relève.

7. En ce qui concerne la souveraineté du parlement, il y a lieu de constater que ce concept, bien qu'il soit encore souvent invoqué, a perdu beaucoup de sa valeur. La suprématie du pouvoir législatif ne correspond plus à une réalité politique. Elle a également été mise en cause juridiquement. Ainsi, un nombre croissant de pays ont introduit l'une ou l'autre forme de contrôle de constitutionnalité des lois, ce que les révolutionnaires français auraient certainement rejeté au nom de la souveraineté du parlement. Bien que le contrôle juridictionnel des actes non législatifs ne puisse pas être assimilé

---

[13] H. Van Impe, *Le rôle de la majorité parlementaire dans la vie politique belge,* Bruxelles, Bruylant, 1966, 9 ; W. Dewachter, *Van oppositie tot elite. Over macht, visie en leiding*, Louvain/Leusden, Acco, 2003, 34.

au contrôle juridictionnel des lois[14], les deux questions semblent souvent liées. En effet, en acceptant le contrôle juridictionnel des lois, le Constituant – ou le juge – met fin à l'idée de la suprématie et de l'infaillibilité du pouvoir législatif. Dans ce contexte, il devient plus facile d'envisager un contrôle juridictionnel des actes non législatifs des assemblées. Comme le relève Paul Martens, « le contrôle juridictionnel des lois a inévitablement entraîné une désacralisation de l'activité parlementaire »[15]. Et cette désacralisation ouvre la voie à une remise en cause de l'immunité des actes non législatifs du parlement[16]. En somme, c'est souvent le juge (suprême) qui, après avoir acquis le pouvoir de contrôler la constitutionnalité ou la conventionnalité des lois, exige ou décide d'étendre ce contrôle aux actes non législatifs. Ainsi en Belgique, la Cour constitutionnelle – qui à l'époque s'appelait encore la Cour d'arbitrage – s'est-elle vu confier en 1989 la compétence de contrôler la compatibilité des actes législatifs avec notamment les articles 10 et 11 de la Constitution (principe d'égalité et de non-discrimination). À peine quelques années plus tard, elle a jugé que l'absence de tout contrôle juridictionnel des actes des assemblées législatives concernant leur personnel était contraire à ces dispositions. Elle fut ainsi à l'origine des lois étendant la

---

[14] L'un ne va pas nécessairement de pair avec l'autre. On peut en effet imaginer que les actes législatifs d'une assemblée soient soumis au contrôle du juge, tandis que les actes non législatifs échapperaient à ce contrôle. Inversement, les actes non législatifs pourraient être soumis aux cours et tribunaux, tandis que les actes législatifs échapperaient à tout contrôle juridictionnel.

[15] P. Martens, « Le juge et l'élu », in *En hommage à Francis Delpérée, Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles et Paris, Bruylant et L.G.D.J., 2007, 934.

[16] En outre, l'admission d'un contrôle juridictionnel de la loi est souvent la traduction d'une judiciarisation de la société : le citoyen accepte difficilement qu'il ne puisse pas attaquer en justice la décision d'une instance publique qu'il conteste.

compétence du Conseil d'État aux actes des assemblées concernant leur personnel ou les marchés publics[17].

IV. Quel contrôle juridictionnel des actes non législatifs des assemblées parlementaires dans le contexte moderne ?

8. Lorsqu'on invoque donc l'autonomie du parlement et les principes de la souveraineté du parlement et de la séparation des pouvoirs qui la sous-tendent, pour exclure tout contrôle juridictionnel sur les actes non législatifs d'une assemblée législative, on ne tient pas suffisamment compte de l'évolution historique[18]. Ceci ne signifie pas qu'il faille complètement abandonner la théorie de la séparation des pouvoirs[19], ou plutôt de l'équilibre des pouvoirs. Cependant, il faut réexaminer la question du contrôle juridictionnel des actes accomplis par une assemblée législative à la lumière d'un autre principe, celui de l'équilibre entre la majorité et l'opposition.

---

[17] Cour arbitr., n° 31/96, 15 mai 1996, *Rev.rég.dr.* 1996, 369, note C. Horevoets et *J.T.* 1997, 2, note H. Simonart.

[18] Voy. également B. Winetrobe, « The autonomy of Parliament », in D. Oliver et G. Drewry (eds.), *The Law and Parliament*, London/Edinburgh/Dublin, Butterworths, 1998, 14-32, qui analyse l'autonomie du parlement à travers le spectre de la domination du pouvoir exécutif.

[19] Par contre, le concept de la souveraineté du parlement, tel qu'il est exposé ci-dessus, semble peu utile pour déterminer quels types d'actes parlementaires devraient être soumis au contrôle du juge. Voy. la critique de M. Leroy, « Requiem pour la souveraineté, anachronisme pernicieux », in *Présence du droit public et des droits de l'homme, Mélanges offerts à Jacques Velu,* Bruxelles, Bruylant, 1992, t. I, 96-106, selon qui la notion de « souveraineté », étant issue de l'absolutisme, n'a plus de rôle à jouer dans le droit public. Voy. également P. Popelier, « Democratie in de Belgische Grondwet », in M. Adams en P. Popelier (eds.), *Recht en democratie. De democratische verbeelding in het recht*, Anvers, Intersentia, 2004, 123.

A. Les actes accomplis dans l'exercice de la fonction administrative qui concernent le personnel et les tiers[20]

9. En ce qui concerne les actes accomplis dans l'exercice de la fonction administrative qui concernent d'une part le personnel et d'autre part les tiers, on peut être relativement bref[21]. En effet, on ne voit pas en quoi la possibilité d'un contrôle de la légalité de ces actes peut avoir un impact – positif ou négatif – sur l'équilibre des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif ou sur les relations entre la majorité et l'opposition. Par contre, l'impossibilité d'un tel contrôle peut entraîner un risque de non-respect des règles[22],

---

[20] Il ne s'agit pas forcément d'actes administratifs proprement dits. Dans un arrêt du 5 mars 1999, le Conseil d'Etat français a décidé que les actes conclus par les assemblées parlementaires en vue de la réalisation de marchés publics ont le caractère de contrats administratifs (C.E. fr., Ass., 5 mars 1999, *Président de l'Assemblée nationale*, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 2001 (11e éd.), 826). Le Conseil reconnaît ainsi la nature administrative de ces actes. En droit belge, du fait que les actes et règlements des assemblées législatives n'étaient pas des actes administratifs proprement dits, ils ne relevaient pas de la compétence du Conseil d'Etat. C'est cette situation que la Cour constitutionnelle a condamné dans son arrêt précité n° 31/96.

[21] Ceci ne signifie pas que les juridictions peuvent d'initiative étendre leur compétence à ce type d'actes. Ainsi, l'arrêt précité du Conseil d'Etat français du 5 mars 1999 a été critiqué. En effet, l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires avait reconnu la compétence des juridictions administratives *uniquement* à l'égard (i) des dommages de toute nature causé par les services des assemblées parlementaires et (ii) des litiges d'ordre individuel concernant les agents des assemblées.

[22] Ainsi, dans l'arrêt « Les Verts », la Cour de justice des Communautés européennes considère : « Les actes que le Parlement européen adopte dans la sphère du Traité CEE pourraient, en effet, sans que la possibilité soit ouverte de les déférer au contrôle de la cour, empiéter sur les compétences des États membres ou des autres institutions ou outrepasser les limites qui sont tracées aux compétences de leur auteur. Il convient dès lors de considérer que le recours en annulation peut être dirigé contre les actes du Parlement européen destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers » (CJCE, affaire 294/83, *Parti écololgiste 'Les Verts' c. Parlement européen*, arrêt du 23 avril 1986, para. 26).

d'arbitraire ou d'abus de pouvoir. Il n'y a pas de raison de soustraire ces actes au contrôle du juge.

10. En outre, si l'on ne retient pas l'argument de l'équilibre des pouvoirs, il y a lieu de se demander si un régime d'exclusion de tels actes accomplis dans l'exercice de la fonction administrative est compatible avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il est vrai que la Cour européenne des droits de l'homme a soustrait le régime interne et disciplinaire des assemblées parlementaires à l'emprise de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ainsi, dans l'arrêt *Demicoli* du 27 août 1991, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que les mesures disciplinaires des assemblées parlementaires ayant trait à leur organisation et à leur bon fonctionnement ne relevaient pas de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette jurisprudence semble cependant concerner les mesures d'ordre interne prises par une assemblée à l'encontre d'un de ses membres[23]. Il n'en va pas de même en ce qui concerne les membres du personnel et les tiers. En ce qui concerne les premiers, il y a lieu de se référer au critère que la Cour européenne des droits de l'homme a développé récemment pour déterminer si l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme était applicable au contentieux de la fonction publique. Dans l'arrêt *Vilho Eskelinen*, la Grande Chambre de la Cour a jugé ce qui suit :

« pour que l'État défendeur puisse devant la Cour invoquer le statut de fonctionnaire d'un requérant afin de le soustraire à la protection offerte par l'article 6, deux conditions doivent être remplies. En premier lieu, le droit interne de l'État concerné doit

[23] Com. EDH, 28 novembre 1994, *Di Nardo* (req. n° 16794/94).

avoir expressément exclu l'accès à un tribunal s'agissant du poste ou de la catégorie de salariés en question. En second lieu, cette dérogation doit reposer sur des motifs objectifs liés à l'intérêt de l'État. Le simple fait que l'intéressé relève d'un secteur ou d'un service qui participe à l'exercice de la puissance publique n'est pas en soi déterminant. Pour que l'exclusion soit justifiée, il ne suffit pas que l'État démontre que le fonctionnaire en question participe à l'exercice de la puissance publique ou qu'il existe – pour reprendre les termes employés par la Cour dans l'arrêt *Pellegrin* – un « lien spécial de confiance et de loyauté » entre l'intéressé et l'État employeur. Il faut aussi que l'État montre que l'objet du litige est lié à l'exercice de l'autorité étatique ou remet en cause le lien spécial susmentionné. Ainsi, rien en principe ne justifie de soustraire aux garanties de l'article 6 les conflits ordinaires du travail – tels ceux portant sur un salaire, une indemnité ou d'autres droits de ce type – à raison du caractère spécial de la relation entre le fonctionnaire concerné et l'État en question. En effet, il y aura présomption que l'article 6 trouve à s'appliquer, et il appartiendra à l'État défendeur de démontrer, premièrement, que d'après le droit national un requérant fonctionnaire n'a pas le droit d'accéder à un tribunal, et, deuxièmement, que l'exclusion des droits garantis à l'article 6 est fondée s'agissant de ce fonctionnaire »[24].

Il s'ensuit qu'une assemblée législative qui veut soustraire le contentieux relatif à son personnel au contrôle du juge doit le faire de manière explicite et qu'elle doit pouvoir le justifier. Il est vrai que la Cour européenne des droits de l'homme a accepté que

[24] C.E.D.H. (grande chambre), *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande*, arrêt du 19 avril 2007, § 62, *AJDA* 2007, 1360, note F. Rolin (1362), *J.T.* 2007, 633, note D. Renders et D. Caccamisi (640), *J.L.M.B.* 2007, 860, note M. Van Brutsem et E. Van Brutsem (869).

le droit à l'accès au juge garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme puisse être limité par l'immunité dont bénéficient des organisations internationales[25], des États souverains[26] et – ce qui est plus important dans le contexte de la présente contribution – des parlementaires[27]. Cette dernière affaire concernait cependant l'immunité parlementaire et la Cour européenne des droits de l'homme a accepté la restriction au droit d'accès à un tribunal compte tenu de l'importance de la liberté de parole pour les membres des assemblées législatives. Cet argument ne s'applique pas au contentieux du personnel des assemblées parlementaires.

B. Les actes accomplis dans l'exercice d'une fonction (quasi-) juridictionnelle[28]

11. En ce qui concerne les actes accomplis dans l'exercice d'une fonction (quasi-)juridictionnelle, il faut distinguer entre la vérification des pouvoirs et l'immunité parlementaire[29].

---

[25] C.E.D.H., 18 février 1999, *Waite et Kennedy c. Allemagne*, *R.T.D.H.* 2000, 81, note H. Tigroudja.

[26] C.E.D.H., 21 novembre 2001, *Al-Adsani c. Royame-Uni, NJCM-Bulletin* 2002, 760, note M.C. Zwanenburg et *R.T.D.H.* 2003, 139, noot J.F. Flauss ; 21 november 2001, *Fogarty c. Royaume-Uni* ; 21 november 2001, *Mc Elhinney c. Irlande*.

[27] C.E.D.H., 17 décembre 2002, *A. c. Royaume-Uni*.

[28] Il s'agit d'actes de nature juridictionnelle accomplis par une assemblée législative.

[29] Nous n'envisageons pas le cas, somme toute rare, où une assemblée législative condamne quelqu'un à une peine – disciplinaire ou pénale – pour *contempt of parliament*. On peut néanmoins s'interroger sur la nécessité d'un tel pouvoir en termes d'équilibre des pouvoirs et sur la compatibilité avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Voir à ce sujet C.E.D.H., arrêt du 27 août 1991, *Demicoli c. Malte.*

1. La vérification des pouvoirs

12. La vérification des pouvoirs a un double objet : l'assemblée juge de l'éligibilité de ses membres en contrôlant si un élu remplit toutes les conditions d'éligibilité et elle vérifie la régularité des élections en s'assurant que les opérations électorales se sont déroulées conformément aux prescrits légaux. Dans un nombre important d'États membres du Conseil de l'Europe, la vérification des pouvoirs est une compétence exclusive des assemblées. En Belgique, par exemple, tant la Cour constitutionnelle[30], que le Conseil d'État[31] et les cours et tribunaux[32] ont jusqu'à présent refusé de se prononcer sur la validité des décisions prises par une assemblée législative dans ce domaine[33].

13. La tradition de la vérification des pouvoirs par les assemblées législatives remonte au XVIe siècle, quand en Angleterre le Parlement a retiré à la Couronne l'autorité de vérifier et de contrôler la régularité de l'attribution d'un mandat législatif. Les Chambres législatives françaises ont, en 1789, également été investies du droit de statuer sur la validation des pouvoirs de leurs membres, et ce en vue de s'affranchir du pouvoir du Roi. Dans l'Ancien Régime, les différents ordres qui composaient les États

---

30 Cour arbitr., n° 34, 19 février 1987 ; n° 20/2000, 23 février 2000 ; n° 81/2000, 21 juin 2000 ; n° 30/2003, 26 février 2003.

31 Conseil d'État (b.), *Février*, n° 17.303, 25 novembre 1975 ; *Ylieff e.a.*, n° 27.619, 4 mars 1987 ; *Féret et Nols*, n° 53.793, 16 juillet 1995.

32 Cass. 18 octobre 1995, *J.L.M.B.* 1996, 1078, note Ph. Coenraets et *R. Cass.* 1996, 77, commentaire H. Vuye ; 11 juin 2004, *C.D.P.K.* 2004, 553, note K. Muylle.

33 Après les élections de juin 2007, le président du tribunal de première instance de Bruxelles a cependant rendu en référé un jugement qui pourrait – pour la première fois – laisser présager un contrôle minimal de ce type d'actes. Le président considère, en effet, qu'il peut – de manière provisoire et marginale – contrôler si une assemblée législative n'a pas dans l'exercice de ses compétences violé les droits subjectifs d'un tiers : Trib. Bruxelles (réf.) 19 juillet 2007, n° 07/1154.

généraux vérifiaient la régularité des pouvoirs donnés à chacun de leurs membres. Le Roi considérait cependant qu'il s'agissait d'une concession royale et qu'il lui était loisible de procéder lui-même à cette vérification. En cas de contestation, le Conseil du Roi tranchait en dernier ressort[34]. Aux États généraux de 1789, ce fut un conflit sur ce pouvoir de contrôle du Roi qui entraîna la décision du Tiers État de se constituer en Assemblée nationale[35]. Les pouvoirs des membres de cette Assemblée étaient soumis à une « commission de vérification et du contentieux », sur les propositions de laquelle l'Assemblée statuait sans recours. La Constitution du 3 septembre 1791 consacra le principe selon lequel la vérification des pouvoirs échappait désormais à la compétence du Roi, en disposant que « les assemblées électorales ont le droit de vérifier la qualité et les pouvoirs de ceux qui s'y présenteront et leurs décisions seront exécutées provisoirement, sauf le jugement de l'Assemblée législative lors de la vérification des pouvoirs des députés ».

Dans les deux cas, l'absence de contrôle juridictionnel était donc justifié par l'équilibre des pouvoirs. La compétence exclusive des assemblées législatives en matière de vérification des pouvoirs devait ainsi assurer leur indépendance vis-à-vis du Roi et du pouvoir judiciaire.

14. Entre-temps, ce motif a disparu. Ce qui reste par contre, ce sont les critiques que l'on peut formuler à l'égard de la vérification des pouvoirs par les assemblées législatives elles-mêmes. Celle-

[34] Voy. L. Philip, *Le contentieux des élections aux assemblées politiques françaises*, Paris, L.G.D.J., 1961, 5-6.

[35] Sur le conflit entre le Roi et les États généraux au sujet de la vérification des pouvoirs, voy. également R. Scurr, *Fatal purity. Robespierre and the French Revolution*, New York, Henry Holt, 2007, 82.

ci pose un double problème d'impartialité. Primo, en début de législature, les pouvoirs des membres sont vérifiés par une assemblée composée de membres dont les pouvoirs n'ont pas encore été validés et qui n'ont pas encore prêté serment. Secundo, en confiant le contrôle des élections au parlement lui-même, on érige ce dernier en juge et partie. En effet, les membres dont les pouvoirs ont été contestés peuvent prendre part à la vérification de leurs propres pouvoirs et au vote qui s'ensuit. Et même si leurs propres pouvoirs ne sont pas en cause, il se peut que leurs intérêts politiques ou ceux de leur parti le soient. L'Angleterre et la France ne s'y sont pas trompés d'ailleurs. Dans ces deux pays, le système de la vérification des pouvoirs a donné lieu à des abus tels qu'il a été abandonné. En Angleterre, l'*Election Petitions and Corrupt Practices at Elections Act* (1868) a confié le contentieux électoral à la *High Court*. En France, le contentieux des opérations électorales pour les élections législatives a été confié au Conseil constitutionnel[36].

15. En outre, il y a lieu de s'interroger sur la compatibilité de ce système avec la Convention européenne des droits de l'homme. On ne peut pas invoquer utilement l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit le droit à un procès équitable. La Cour européenne des droits de l'homme a, en effet, rejeté un recours qui faisait valoir que la vérification des pouvoirs par une assemblée législative était contraire à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme[37], au motif que cette disposition n'est en principe pas applicable au

---

[36] Article 59 de la Constitution française. Voy. à ce sujet J.-P. Camby, *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, Paris, Dalloz-Sirey, 2007.

[37] CEDH, 2 juin 2006, *Levaux c. Belgique*.

contentieux électoral[38]. Reste cependant l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit le droit à des élections libres. Et là, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme donne lieu à penser que l'exercice exclusif de la vérification des pouvoirs par une assemblée législative n'est pas compatible avec cette disposition[39]. Dans l'affaire *Podkolzina*, la Cour européenne des droits de l'homme considère :

« Or, le droit de se porter candidat aux élections, garanti par l'article 3 du Protocole n° 1 et inhérent à la notion de régime véritablement démocratique, ne serait qu'illusoire si l'intéressé pouvait à tout moment en être arbitrairement privé. Par conséquent, s'il est vrai que les États disposent d'une grande marge d'appréciation pour établir des conditions d'éligibilité *in abstracto*, le principe d'effectivité des droits exige que les décisions constatant le non-respect de ces conditions dans le cas de tel ou tel candidat soient conformes à un certain nombre de critères permettant d'éviter l'arbitraire. En particulier, ces décisions doivent être prises par un organe présentant un minimum de garanties d'impartialité. De même, le pouvoir autonome d'appréciation de cet organe ne doit pas être exorbitant ; il doit être, à un niveau suffisant de précision, circonscrit par les dispositions du droit interne. Enfin, la procédure

---

[38] Jurisprudence constante depuis CEDH, 21 octobre 1997, *Pierre Bloch c. France*. Voy. à ce sujet J.F. Flaus, « L'applicabilité de la Convention européenne des droits de l'homme au contentieux des élections parlementaires : les enseignements de l'arrêt Pierre Bloch », *Les cahiers du Conseil constitutionnel* 1997, n° 4, pp. 123 et sv. (disponible sur http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/ccc4/ccc4somm.htm).

[39] Voy. K. Muylle, « La vérification des pouvoirs et le vote automatisé face à la Convention européenne des droits de l'homme : la Cour de cassation temporise », note *sub* Cass. 11 juin 2004, *C.D.P.K.* 2004, 567-572.

du constat d'inéligibilité doit être de nature à garantir une décision équitable et objective, ainsi qu'à éviter tout abus de pouvoir de la part de l'autorité compétente »[40].

Il n'y a pas lieu d'appliquer toutes les garanties procédurales de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, notamment en termes d'impartialité, à l'article 3 du Premier Protocole[41]. Cependant, la vérification des pouvoirs par une assemblée législative ne présente pas la moindre garantie d'impartialité, étant donné qu'un parlementaire est juge de sa propre élection. Dans la mesure où la vérification des pouvoirs n'offre pas les garanties requises par la Cour, on peut émettre des doutes sur la conformité de la vérification des pouvoirs avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

16. La vérification des pouvoirs est donc le type d'acte par excellence qui devrait être soumis au contrôle d'un juge indépendant. Le Tribunal de première instance des Communautés européennes l'a très bien compris en suspendant la décision de rejet, prise par le Parlement européen, des pouvoirs d'un élu italien[42]. Le

---

40 CEDH, arrêt du 9 avril 2002, *Podkolzina*, § 35, C.D.P.K. 2003, 305, note C. Desmecht.

41 Dans ce sens : J.F. Flaus, « L'applicabilité de la Convention européenne des droits de l'homme au contentieux des élections parlementaires : les enseignements de l'arrêt Pierre Bloch », *Les cahiers du Conseil constitutionnel* 1997, n° 4, pp. 123 et sv. (disponible sur http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/ccc4/ccc4somm.htm) selon qui « les garanties processuelles susceptibles d'être fondées sur l'article 3 du Protocole n° 1 ne seront pas, en bonne logique, des plus conséquentes ». Cette déclaration date cependant d'avant l'arrêt Podkolzina.

42 TPI. (ref.), affaire T-215/07 R, *Donnici c. Parlement européen*, Ordonnance du 15 novembre 2007 (disponible sur http://www.curia.eu).

Tribunal est ainsi intervenu directement dans la décision tendant à déterminer à qui revenait un mandat parlementaire[43].

2. L'immunité parlementaire

17. En ce qui concerne l'immunité parlementaire, étant donné que la décision d'une assemblée de lever ou non l'immunité d'un de ses membres se prend d'ordinaire à la majorité simple, le clivage majorité-opposition risque de jouer pleinement. À cet égard, l'absence de tout contrôle juridictionnel pourrait nuire aux intérêts du membre en question. Ainsi, le président du Tribunal de première instance de la Communauté européenne s'est-il récemment prononcé sur une demande en vue de surseoir à l'exécution d'une résolution du Parlement européen portant levée de l'immunité de juridiction d'un de ses membres. Face aux objections d'irrecevabilité du Parlement européen, le Tribunal a fait valoir qu'« il ne saurait donc être exclu, en l'espèce, que l'acte litigieux, en ce qu'il a privé le requérant de la possibilité de jouir des privilèges et immunités qui lui est reconnue au sens de l'article 5, paragraphe 1, du règlement intérieur du Parlement, l'affecte dans ses intérêts personnels et modifie sa situation juridique de façon caractérisée »[44]. En effet, la levée de l'immunité du requérant a privé ce dernier de certaines prérogatives liées aux privilèges et immunités dont dispose normalement un membre du Parlement européen. En outre, il était acquis que la suspension

---

[43] Le Tribunal s'est ensuite dessaisi de l'affaire au profit de la Cour, l'Italie ayant également introduit un recours en annulation contre la même décision devant cette dernière instance (affaire C-393/07) : TPI, affaire T-215/07, *Donnici c. Parlement européen*, Ordonnance du 13 décembre 2007.

[44] TPI, affaire T-345/05 R, *V. c. Parlement européen*, Ordonnance du 16 mars 2007, § 49.

éventuelle de la décision du Parlement européen entraînerait également une suspension de la procédure pénale nationale[45]. Même si le président du Tribunal de première instance n'a pas conclu à la suspension de la décision en cause, on peut voir dans cette ordonnance un début de contrôle juridictionnel des décisions du Parlement européen concernant la levée ou la protection de l'immunité de ses membres. En effet, le président constate que le requérant n'a pas démontré de manière concrète qu'il serait limité dans l'exercice de son mandat[46]. On peut se demander ce qu'il en aurait été si le requérant avait pu démontrer le contraire.

IV. Conclusion

18. Les assemblées législatives sont en général peu enclines à accepter un contrôle juridictionnel de leurs actes non législatifs. Elles invoquent généralement leur autonomie et la séparation des pouvoirs à l'appui de ce refus. Compte tenu du contexte historique qui a fondamentalement changé, il y a lieu de se demander si cet

[45] Dans l'affaire Gollnisch c. Parlement européen, la situation inverse s'est produite : le requérant demandait la suspension de la décision du Parlement de ne pas défendre son immunité devant les autorités judiciaires françaises. Le président du Tribunal de première instance a déclaré la requête irrecevable. Sans se prononcer sur la question de savoir si un tel acte peut être soumis à son contrôle, le président du Tribunal de première instance constate qu'une suspension éventuelle de la décision du Parlement européen n'obligerait pas ce dernier à défendre l'immunité de M. Gollnisch. Même si le Tribunal annulait la décision du Parlement, l'assemblée devrait uniquement réexaminer la demande de M. Gollnisch de défendre son immunité (considérant 31) : TPI, affaire T-42/06 R, *Gollnisch c. Parlement européen*, Ordonnance du 12 mai 2006.

[46] Par la suite, le requérant a essayé à deux reprises d'obtenir une révision de cette ordonnance. Sa demande fut chaque fois rejetée : TPI, affaire T-345/05 R II et III, *V. c. Parlement européen*, ordonnance du 27 juin 2007 et du 22 novembre 2007.

argument est toujours valable. Étant donné que le clivage entre l'exécutif et le législatif a été remplacé par un clivage entre la majorité et l'opposition, il me semble qu'au lieu de violer une conception dépassée de la séparation des pouvoirs, un contrôle juridictionnel des actes non législatifs qui ont été examinés dans la présente contribution pourrait plutôt contribuer à trouver un nouvel équilibre entre les pouvoirs.

Extraits des discussions consacrées au quatrième thème

M^me^ Oonagh GAY, directrice du « *Parliament and Constitution Centre »* de la Chambre des communes (Royaume-Uni), et **M. Marco CERASE**, orateur principal, s'accordent à considérer, à la lumière d'expériences passées, qu'il est préférable que la vérification de la validité des résultats électoraux et le règlement des contentieux électoraux ne relèvent pas des assemblées législatives, mais soient régis par la loi et donc laissés à la compétence des juges, comme c'est le cas au Royaume-Uni.

M. Marco CERASE cite, à ce propos, un cas s'étant produit en Italie, dans lequel, bien qu'il fût manifeste que les résultats électoraux obtenus par deux candidats avaient été inversés, ces résultats furent néanmoins validés par l'assemblée législative, de sorte que le siège fut attribué au candidat ayant en fait obtenu le moins de voix … et faisant partie de la majorité parlementaire. L'intervenant voit dans cet exemple la confirmation de ce que, si clivage il y a, ce n'est pas entre les pouvoirs législatif et judiciaire, mais entre la majorité et l'opposition. Et d'ajouter qu'il en va tout autrement lorsqu'une assemblée est appelée à se prononcer sur une demande de levée de l'immunité parlementaire d'un de ses membres, puisque, dans ce cas, c'est désormais la Cour constitutionnelle qui a le dernier mot.

Partant de la constatation que, particulièrement suspicieux à l'égard de ce qui se passe au sein des assemblées parlementaires, les juges ne

manquent aucune occasion de s'y intéresser et de « croquer à pleines dents la pomme parlementaire », **M. Philippe JABAUD**, directeur du Service juridique de l'Assemblée Nationale (France), aborde trois points que cette constatation invite à mettre en exergue :

1° à la suite de la multiplication des contentieux animés par des membres du personnel de l'Assemblée, on s'est aperçu que, bien qu'il fît référence aux droits fondamentaux de la fonction publique, le Règlement du personnel était encore fort empreint de paternalisme et que les juges profitaient de cet état de choses pour rappeler lesdits droits fondamentaux ; aussi les autorités de l'Assemblée ont-elles ressenti la nécessité de revoir un certain nombre de dispositions réglementaires, sur lesquelles personne ne s'interrogeait tant qu'aucun contentieux ne survenait ;

2° à la suite d'une décision assez cinglante du Conseil d'État, l'administration de l'Assemblée a décidé non seulement d'appliquer le Code des marchés publics, mais, en outre, d'en faire une application extrêmement rigoureuse et contraignante ;

3° les contentieux ayant trait aux relations entre les parlementaires et leurs collaborateurs personnels (recrutés par chaque parlementaire grâce à une enveloppe qui lui est allouée) se sont, eux aussi, multipliés ; il faut savoir que, dès l'origine, il a été décidé que la relation entre le parlementaire et son collaborateur était une relation employeur-salarié régie par le droit du travail, de sorte que tout litige entre les parties se termine devant le Conseil des Prud'hommes, avec tout le retentissement médiatique que cela implique ; on notera qu'une organisation de collaborateurs a engagé des poursuites contre l'Assemblée Nationale elle-même en considérant que, dans la mesure où ils sont rémunérés par des fonds publics, les collaborateurs ont un lien avec celle-ci, mais

le Conseil des Prud'hommes, donnant pour une fois satisfaction à l'Assemblée, a confirmé que le collaborateur était le salarié du parlementaire.

M. Philippe JABAUD souligne, pour conclure, que l'attitude des juges à l'égard de l'Assemblée conduit celle-ci à abandonner des pratiques parfois aléatoires et à avoir le souci d'être totalement irréprochable.

M. Marc VAN DER HULST, président de conférence, clôt le débat en précisant qu'à la Chambre des représentants de Belgique (mais non au Sénat), ce sont les groupes politiques qui choisissent les collaborateurs des parlementaires, tandis que c'est avec la Chambre que le contrat d'engagement est établi ; par conséquent, si, à la suite d'un différend entre un parlementaire et son collaborateur, ce dernier porte l'affaire devant la justice, c'est la Chambre qui doit se défendre devant les tribunaux, avant d'être éventuellement condamnée … pour un fait qui échappe complètement à sa volonté.

Suzie Navot

Professeur de droit,
Directrice du Département de droit public de l'École de droit, College of Management – Academic Studies*, Israël*

Observations finales et conclusion

Observations finales

Je me propose de dédier mes observations finales à la question du contrôle juridictionnel des actes de nature quasi-juridictionnelle. Dans le cadre de ce dernier thème du séminaire, j'aimerais revenir au « spectre », à l'échelle de contrôle juridictionnel à laquelle j'ai fait allusion au cours de notre session consacrée au contrôle juridictionnel des actes que le Parlement accomplit dans l'exercice des fonctions parlementaires (*cf*. pages 234 à 239).

À l'une des extrémités du spectre, il y a le contrôle juridictionnel des lois ; à l'autre extrémité, il y a le contrôle juridictionnel des décisions internes d'ordre administratif et politique.

La question à laquelle il convient de répondre à présent est celle de savoir où situer le contrôle juridictionnel des actes quasi-juridictionnels, qui sont la plupart du temps des décisions concernant des mesures disciplinaires et la levée de l'immunité parlementaire (quand cette immunité est d'ordre procédural et peut être levée).

Les réponses données au questionnaire m'ont étonnée. J'ai été surprise de constater qu'il y a très peu de pays où ce type de contrôle juridictionnel existe, ces pays étant, pour la plupart, ceux où pratiquement tous les

autres actes internes sont soumis à un contrôle juridictionnel. Il s'agit de l'Allemagne, de l'Espagne et d'Israël, ainsi que de trois autres pays : le Portugal, la Slovénie et la Suède.

Pour justifier le refus de tout contrôle juridictionnel, ces pays invoquent le fait que les actes quasi-juridictionnels se situent dans le champ de l'autonomie parlementaire. Cela est certes vrai, mais ce l'est aussi pour toute autre entité juridique qui prend des mesures disciplinaires. Y a-t-il une différence – pour ce qui est du contrôle juridictionnel – entre une assemblée parlementaire et une université, une administration publique ou une association professionnelle (par exemple, une association d'avocats ou de médecins), qui toutes appliquent leurs propres procédures disciplinaires ? On peut observer certaines similitudes entre ces institutions et une assemblée parlementaire :

– toutes jouissent d'une autonomie en matière de discipline ;
– leurs membres sont jugés par leurs pairs ;
– la même question peut être posée pour chacune d'elles : quelles sont les garanties permettant d'avoir la certitude que l'organe qui met en œuvre les procédures n'abusera pas de ses pouvoirs ?

J'estime dés lors que les actes quasi-juridictionnels du parlement devraient être considérés sous un tout autre angle, et non pas comme de simples actes internes du parlement.

Les décisions en matière de discipline, d'expulsions ou d'immunités sont des décisions internes qui doivent être entourées de garanties spéciales. L'application de mesures disciplinaires est proche du droit pénal, ce qui implique que les principes fondamentaux, tels que celui qui veut que toute personne ait droit à un procès équitable, doivent être respectés. Certaines des conditions fondamentales à observer pour qu'une procédure disciplinaire soit correcte sont, par exemple,

la notification des griefs allégués, l'audition de l'intéressé, l'occasion qui doit lui être donnée de se défendre, la production de preuves, etc. Tout cela est très similaire à ce qui est requis dans un procès pénal. Que se passe-t-il si les règles de procédure à respecter au cours du procès sont violées ?

Cette question peut aussi être posée quand le parlement prend des mesures disciplinaires à l'encontre de ses membres. Je considère que, lorsqu'il assume le « rôle » d'un autre pouvoir (un rôle « juridictionnel » ou « quasi-juridictionnel »), le parlement doit être contrôlé. Cela signifie qu'une autre autorité doit vérifier si le processus juridictionnel se déroule comme il se doit et si les règles ont été respectées. Il appartient au pouvoir judiciaire de protéger les parlementaires de l'infliction de sanctions injustes et arbitraires.

Pour ce qui est de la discipline interne, le parlement ne diffère pas des autres organes au sein desquels s'appliquent des procédures disciplinaires. Tous ces organes sont généralement contrôlés par les juridictions de l'Ordre judiciaire. Il n'existe pas de justification valable pour soustraire les actes quasi-juridictionnels au contrôle de ces juridictions.

Une fois encore, le raisonnement propre à permettre le contrôle juridictionnel de ces actes est principalement basé sur un discours constitutionnel clair. Les décisions quasi-juridictionnelles peuvent violer des principes constitutionnels fondamentaux. Si la juridiction veille au respect de ces principes, le contrôle juridictionnel des décisions quasi-juridictionnelles prises en violation de principes constitutionnels devrait être permis. Un tel contrôle devrait par exemple être possible pour une décision de levée de l'immunité parlementaire ou une décision d'expulser un membre du parlement en violation du principe de représentation.

Le raisonnement constitutionnel peut permettre à la justice de n'importe quel pays doté d'un régime constitutionnel – pour autant qu'il le souhaite – de procéder au contrôle juridictionnel des actes quasi-juridictionnels (accomplis principalement dans le domaine des immunités et de la discipline).

On peut trouver un exemple intéressant d'une telle approche dans une décision que la Cour suprême d'Inde a rendue en janvier 2007.

Il convient tout d'abord de noter que le droit indien est un héritage de l'Empire britannique et que l'Inde a dans sa Constitution une disposition spécifique qui interdit tout contrôle juridictionnel des procédures parlementaires.

L'article 122 de la Constitution indienne dispose en effet que « La validité d'aucune procédure parlementaire ne sera mise en question en raison d'une allégation concernant une irrégularité de procédure ».

Dans cette affaire[1], certains membres du parlement indien avaient été filmés alors qu'ils recevaient de l'argent pour soulever des questions devant la Chambre. Le film fut montré à la télévision et une commission spéciale de la Chambre décida, après avoir vérifié les allégations, d'expulser ces membres du parlement, conformément au Règlement de celui-ci qui permettait de prendre une telle mesure.

Les membres expulsés se pourvurent devant la Cour suprême, invoquant le fait que leurs droits avaient été violés et que le parlement n'avait pas le droit d'expulser ses membres.

Le parlement fit, quant à lui, valoir qu'il s'agissait de « procédures internes » et que la Cour suprême ne devrait pas intervenir en ce domaine.

---

1 *Raja Ram Pal v. The Hon'ble Speaker, Lok Sabha & Ors,* 10 janvier 2007, requête (civile) n° 1 de 2006.

L'appel fut rejeté par la majorité des juges – tous sauf un –, ce qui signifie que l'expulsion fut jugée conforme à la Constitution. Cependant, il serait trompeur de s'en tenir à la seule décision de la Cour. Ce qui est remarquable en l'espèce, c'est que la Cour a voulu contrôler effectivement la décision prise par le parlement, contrôler la procédure et établir son pouvoir en ce qui concerne le contrôle juridictionnel en ce domaine, et ce, en dépit de la règle explicite inscrite dans la Constitution.

La Cour s'est d'abord tournée vers la Constitution et a déclaré : « Nous avons une constitution écrite. Cette Cour doit jouer un rôle de sentinelle, afin de protéger les droits fondamentaux garantis par la Constitution. ».

Les juges décidèrent que les décisions, ordres ou conclusions du parlement étaient susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, mais dans certaines limites. Cependant, la Cour n'hésiterait pas à intervenir au cas où le parlement se rendrait coupable d'un grave abus de pouvoir.

L'exemple de l'Inde, dont la Constitution comporte une disposition expresse interdisant le contrôle juridictionnel, montre que lorsque les trois prémisses mentionnées ci-devant sont réunies (existence d'une Constitution, violation de valeurs constitutionnelles et juridiction disposée à intervenir), le contrôle juridictionnel est possible pour les actes quasi-juridictionnels, même s'il s'agit d'actes internes du parlement. Dans le même ordre d'idées, nous avons appris que la justice belge avait décidé que les juridictions avaient compétence pour protéger les membres du parlement quand leurs droits avaient été violés.

Conclusion

Afin de conclure ce séminaire de manière plus générale, j'oserais prendre le pari qu'à l'avenir, il y aura une intervention plus large de la justice et un contrôle juridictionnel plus étendu dans les relations entre le parlement et le pouvoir judiciaire. Dans les pays dotés d'un régime constitutionnel où il n'y a pour le moment pas de contrôle de ce type, l'on pourrait assister tout d'abord à une évolution de la rhétorique utilisée par les juridictions, même si celles-ci décident de ne pas intervenir. Les décisions de justice peuvent être trompeuses. Il incombe aux spécialistes du droit parlementaire d'examiner la rhétorique, le raisonnement et les arguments des juridictions. Il leur incombe de déceler l'évolution de leur discours, le « glissement » de leur vocabulaire

- de l'indépendance du parlement vers la suprématie de la Constitution ;
- des privilèges et immunités vers la primauté de la règle de droit ;
- de l'autonomie parlementaire vers l'activité légitime ; et
- de la conception selon laquelle les procédures internes ne peuvent pas être soumises à l'appréciation du juge vers la conception qui veut que les juridictions aient le pouvoir de contrôler ces procédures, même si elles ne peuvent user de ce pouvoir que dans des cas extrêmes.

Les mutations auxquelles nous devons nous attendre pourraient accroître l'intervention du pouvoir judiciaire dans les affaires du parlement, et peut-être aussi les tensions entre le parlement et ce pouvoir. Cette évolution ne signifie pas que le pouvoir judiciaire contrôlera chaque décision du parlement. Il faut en effet user du pouvoir de contrôle juridictionnel avec modération et seulement pour des motifs très

spécifiques. Il ne faut pas que toute violation mineure des principes constitutionnels déclenche l'intervention de la justice ; seule une violation majeure et substantielle de ces principes peut justifier cette intervention. Il convient de donner au parlement la possibilité de gérer ses affaires, voire d'assumer ses propres déficiences, et de lui accorder l'autonomie dont il a besoin pour ce faire. D'autre part, le parlement doit en même temps comprendre que l'équilibre des pouvoirs implique que, quand il accomplit des actes internes, quelqu'un le tient aussi à l'œil.

ALLOCUTION DE CLÔTURE

Luc Blondeel

Secrétaire général du Sénat de Belgique

Cela fait plusieurs années que les relations entre le parlement et le pouvoir judiciaire sont en pleine mutation. Les tribunaux ont étendu leurs pouvoirs à des domaines qui, jusqu'il y a peu, étaient jugés inaccessibles au contrôle juridictionnel. Le dogme de la souveraineté absolue du parlement a volé en éclats : nos Chambres ne sont plus au-dessus de la loi. Il s'agit assurément d'un signe des temps. Cette évolution traduit en effet le fait que les citoyens ont pris de plus en plus d'assurance, au point de demander à présent aux pouvoirs publics de rendre compte de leurs actes… et de leurs erreurs. Car même les parlements commettent des erreurs, quels que soient nos efforts pour tenter de les éviter.

Les relations entre l'autonomie parlementaire et le contrôle judiciaire connaissent une évolution qui se déroule sous nos yeux, non seulement ici, en Belgique, mais partout en Europe. Il ne semble donc pas téméraire de prévoir qu'elles continueront à évoluer. Dans les sections du questionnaire préparatoire réservées aux commentaires, de nombreux correspondants ont, du reste, souligné que telle ou telle question était toujours sujette à controverse parmi les constitutionnalistes de leur pays, ou encore indécise dans la pratique parlementaire. D'où notre conviction que cette évolution méritait un examen plus approfondi.

Et quel meilleur forum que le CERDP pour examiner une telle question ? La réponse massive au questionnaire et votre participation enthousiaste au présent séminaire ont prouvé que nous avions raison. Nous avons beaucoup appris des orateurs originaires de toute l'Europe, du *Folketing* danois à la *Camera dei Deputati* italienne, de la Chambre

des communes britannique au *Sejm* de la République de Pologne… Je suis certain que vous serez tous d'accord avec moi pour dire que les nombreux points de vue très intéressants développés par des initiés, le riche échange d'idées et d'expériences pratiques entre collègues, le tout encadré par les approches théoriques tout aussi importantes d'experts académiques nationaux et internationaux, ont fait de ce séminaire un succès complet.

Il était manifestement impossible d'épuiser le thème choisi pour le séminaire en l'espace de deux demi-journées. À l'avenir, d'autres aspects des relations entre le parlement et le pouvoir judiciaire pourraient faire l'objet d'autres séminaires. Ou d'autres questionnaires, peut-être *légèrement* plus concis que celui envoyé par notre parlement...

Le contrôle judiciaire a pénétré sur les terres du parlement et il y a fort à parier que son rôle et son influence continueront de croître. Tous, nous continuerons à suivre cette évolution, par l'échange d'informations, d'idées et d'expériences entre nos parlements. Je dirai donc, en empruntant le nom d'un célèbre magazine belge de bandes dessinées : « *à suivre* ».

ANNEXE

Questionnaire adressé aux correspondants CERDP

Explications préliminaires

Le Parlement fédéral belge a préparé deux types de questionnaires.

Le questionnaire n° I (« Questions préliminaires & points de procédure ») porte sur la relation générale entre le Parlement et le pouvoir judiciaire, examine le cadre juridique dans lequel s'inscriront les résultats des autres questionnaires et passe quelques questions de procédure en revue, qui ont trait aux relations entre le Parlement et le pouvoir judiciaire.

Le questionnaire n° II (« Questions relatives au contrôle juridictionnel des actes du Parlement ») vise, au départ d'une typologie des différentes catégories d'actes du Parlement, à faire l'inventaire des contrôles juridictionnels des activités d'une assemblée parlementaire. Chacune des formes de contrôle juridictionnel des actes du Parlement est envisagée. Il s'agit des catégories d'actes suivantes :

- *actes à caractère constitutionnel* (questionnaire II, section 1er) : intervention du Parlement comme branche du pouvoir constituant, par exemple une révision de la Constitution ;

- *actes à caractère législatif* (II.2) : intervention du Parlement comme branche du pouvoir législatif, par exemple l'adoption de textes normatifs ;

- *actes de contrôle politique* (II.3) : intervention du Parlement ou de ses membres pour contrôler le pouvoir exécutif, par exemple l'interpellation du gouvernement ou l'adoption de résolutions ;

- *actes à caractère (quasi)juridictionnel* (II.4) : décisions prises par le Parlement comme juge ou arbitre, par exemple la décision de supprimer la dotation d'un parti politique ;

– *règlements* (« *rules of procedure* ») (II.5) : règles édictées par le Parlement, qui déterminent son mode de fonctionnement et fixent les procédures internes, en vue de permettre l'exercice de ses fonctions constitutionnelles (il ne s'agit donc pas des règles de simple gestion de l'institution parlementaire) ;

– *actes concernant les parlementaires et les groupes politiques* (II.6) : décisions prises par le Parlement à l'égard de parlementaires et de groupes politiques concernant les activités parlementaires et le statut matériel des membres, par exemple la décision de diminuer le traitement d'un membre ou la décision de déclarer irrecevable une question au gouvernement ;

– *actes à caractère administratif concernant le personnel* (II.7) : décisions prises par le Parlement à l'égard de membres de son personnel, par exemple la décision de nomination définitive d'un membre du personnel ;

– *actes à caractère administratif concernant les tiers* (II.8) : décisions prises par le Parlement à l'égard de tiers, par exemple la décision d'octroi d'un marché public ;

– *autres actes* (II.9) : catégorie résiduelle reprenant tous les actes qui n'entrent pas dans les catégories précédentes.

Les sections 1 à 9 du questionnaire n° II s'intéressent chaque fois au contrôle juridictionnel qui a trait à l'objet de la section. C'est ainsi que le questionnaire II.5. porte sur le règlement de l'assemblée (« rules of procedure »). On y examine donc la compétence du pouvoir judiciaire d'apprécier le règlement, de contrôler sa conformité à d'autres normes, et le cas échéant de prendre des mesures en conséquence (suspension, annulation d'une disposition réglementaire, …). Le contrôle juridictionnel qui est éventuellement exercé sur la mise en œuvre du règlement dans des situations concrètes, est examiné dans d'autres sections.

PREMIÈRE PARTIE :
QUESTIONS PRÉLIMINAIRES ET POINTS DE PROCÉDURE

1. VOTRE SYSTÈME JURIDIQUE CONNAÎT-IL LE PRINCIPE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS ?
- ☐ Non → *passez à la question 2*
- ☐ Oui

1.1. QUEL EST LE FONDEMENT JURIDIQUE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS ?
- ☐ La Constitution
- ☐ La loi
- ☐ Les principes généraux de droit
- ☐ La jurisprudence
- ☐ Autre fondement : .....

2. VOTRE SYSTÈME JURIDIQUE CONNAÎT-IL LE PRINCIPE DE L'AUTONOMIE PARLEMENTAIRE, C'EST-À-DIRE L'INDÉPENDANCE DU PARLEMENT VIS-À-VIS DES AUTRES INSTITUTIONS ?
- ☐ Non → *passez à la question 3*
- ☐ Oui

2.1. QUEL EST LE FONDEMENT JURIDIQUE DU PRINCIPE DE L'AUTONOMIE PARLEMENTAIRE ?
- ☐ La Constitution
- ☐ La loi
- ☐ Les principes généraux de droit
- ☐ Le règlement d'assemblée
- ☐ La jurisprudence
- ☐ Autre fondement : .....

2.2. DANS QUEL INSTRUMENT SONT INCRITES LES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT DE VOTRE ASSEMBLÉE ?
- ☐ La Constitution
- ☐ La loi
- ☐ Les principes généraux de droit
- ☐ Le règlement d'assemblée
- ☐ La jurisprudence
- ☐ Autre instrument : .....

3. VOTRE ASSEMBLÉE A-T-ELLE LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE ?
- ☐ Non → *passez à la question 4*
- ☐ Oui

3.1. QUEL EST LE FONDEMENT JURIDIQUE DE CETTE PERSONNALITÉ JURIDIQUE ?
- ☐ La Constitution
- ☐ La loi
- ☐ L'arrêté d'exécution
- ☐ Les principes généraux de droit
- ☐ Le règlement d'assemblée
- ☐ La jurisprudence
- ☐ Autre fondement : .....

4. VOTRE ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE PEUT-ELLE ESTER EN JUSTICE ?
- ☐ Non → *passez à la question* ***Error! Reference source not found.***
- ☐ Oui

4.1. QUEL EST L'ORGANE PARLEMENTAIRE QUI PREND LA DÉCISION D'ESTER EN JUSTICE ?

- ☐ Le président
- ☐ Le bureau
- ☐ La conférence des présidents
- ☐ L'assemblée plénière
- ☐ La commission
- ☐ Le greffier / le secrétaire général
- ☐ Autre organe : .....

4.2. QUEL EST L'ORGANE PARLEMENTAIRE QUI REPRÉSENTE VOTRE ASSEMBLÉE EN JUSTICE ?

- ☐ Le président
- ☐ Le bureau
- ☐ La conférence des présidents
- ☐ L'assemblée plénière
- ☐ La commission
- ☐ Le greffier / le secrétaire général
- ☐ Autre organe : .....

4.3. EN QUELLE QUALITÉ VOTRE ASSEMBLÉE ESTE-T-ELLE EN JUSTICE ?

- ☐ En sa qualité propre
- ☐ En tant que représentant de l'État
- ☐ En une autre qualité : .....

5. UN PARLEMENTAIRE PEUT-IL INVOQUER DANS UNE ACTION EN JUSTICE UN « INTÉRÊT FONCTIONNEL ». PEUT-IL, EN D'AUTRES TERMES, TIRER DU FAIT QUE LES PRÉROGATIVES DE L'INSTITUTION À LAQUELLE IL APPARTIENT SONT LÉSÉES, UN INTÉRÊT L'AUTORISANT À ESTER EN JUSTICE ?

- ☐ Non → *passez à la question 6*
- ☐ Oui

5.1. QUEL EST LE FONDEMENT JURIDIQUE DE L'INTÉRÊT FONCTIONNEL ?

- ☐ La Constitution
- ☐ La loi
- ☐ L'arrêté d'exécution
- ☐ Les principes généraux de droit
- ☐ Le règlement d'assemblée
- ☐ La jurisprudence
- ☐ Autre fondement : .....

5.2. L'INTÉRÊT FONCTIONNEL PERMET-IL D'ESTER EN JUSTICE AU NOM ET POUR LE COMPTE DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE ?

- ☐ Non → *passez à la question 5.3*
- ☐ Oui

5.3. DANS QUELLES CIRCONSTANCES L'INTÉRÊT FONCTIONNEL PEUT-IL ÊTRE INVOQUÉ ?

- ☐ .....
- ☐ .....

6. EST-IL PERMIS D'OPÉRER UNE PERQUISITION ET UNE SAISIE DANS LES BÂTIMENTS DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE ?

- ☐ Non → *passez à la question 7*
- ☐ Oui

6.1. À L'ENCONTRE DE QUELLES PERSONNES CES ACTES PEUVENT-ILS ÊTRE EXÉCUTÉS ?

- ☐ L'assemblée parlementaire
- ☐ Les parlementaires
- ☐ Les collaborateurs des parlementaires
- ☐ Le personnel de l'assemblée parlementaire
- ☐ Autres personnes : .....

6.2. DE QUELLES GARANTIES CETTE PROCÉDURE EST-ELLE ENTOURÉE ?

- ☐ Autorisation spéciale du juge
- ☐ Présence des instances judiciaires
- ☐ Présence du président
- ☐ Présence d'un président de groupe
- ☐ Présence de parlementaires
- ☐ Présence du greffier / secrétaire général
- ☐ Présence de fonctionnaires parlementaires
- ☐ Autres garanties : .....

7. UNE INSTANCE JUDICIAIRE PEUT-ELLE REQUÉRIR LA COMMUNICATION DE DOCUMENTS DE VOTRE ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE AUTREMENT QUE PAR VOIE DE PERQUISITION ?

- ☐ Non → *passez à la question 8*
- ☐ Oui

7.1. QUELS SONT CES DOCUMENTS ?

- ☐ Des documents en provenance des archives
- ☐ Des documents confidentiels
- ☐ Des documents internes
- ☐ Des documents relatifs au personnel de l'assemblée parlementaire
- ☐ Des documents relatifs à la gestion de l'assemblée parlementaire
- ☐ Autres documents : .....

7.2. CETTE RÉQUISITION DOIT-ELLE S'INSCRIRE DANS LE CADRE D'UNE INSTRUCTION JUDICIAIRE ?

- ☐ Non → *passez à la question 7.3*
- ☐ Oui, ouverte à l'encontre :
  - ☐ Du Parlement
  - ☐ D'un parlementaire
  - ☐ D'un parti politique
  - ☐ D'un membre du personnel de l'assemblée parlementaire
  - ☐ De tiers
  - ☐ D'autres personnes : .....

7.3. DE QUELLES GARANTIES CETTE PROCÉDURE EST-ELLE ENTOURÉE ?

- ☐ Aucune
- ☐ Autorisation spéciale du juge
- ☐ Spécification des documents visés
- ☐ Autres garanties : .....

8. UNE EXÉCUTION FORCÉE PEUT-ELLE ÊTRE EXERCÉE SUR LES BIENS D'UNE ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE ?

- ☐ Non → *passez au questionnaire suivant*
- ☐ Oui

8.1. SUR QUELS BIENS ?

- ☐ Tous les biens
- ☐ Les biens figurant sur une liste établie à cet effet
- ☐ Les biens nécessaires à l'exercice de la fonction parlementaire
- ☐ Les biens non nécessaires à l'exercice de la fonction parlementaire
- ☐ Autres biens : .....

8.2. L'EXÉCUTION FORCÉE DOIT-ELLE SE SITUER DANS LE CADRE D'UNE ACTION EN JUSTICE INTENTÉE CONTRE UNE PERSONNE SPÉCIFIQUE ?

- ☐ Le Parlement
- ☐ Un parlementaire
- ☐ Un parti politique
- ☐ Un membre du personnel de l'assemblée parlementaire
- ☐ Des tiers
- ☐ Autres personnes : .....

8.3. DE QUELLES GARANTIES LA PROCÉDURE EST-ELLE ENTOURÉE ?

- ☐ Autorisation spéciale du juge
- ☐ Spécification des biens visés
- ☐ Présence d'instances judiciaires
- ☐ Présence du président
- ☐ Présence du greffier / secrétaire général
- ☐ Présence de fonctionnaires parlementaires
- ☐ Autres garanties : .....

SECONDE PARTIE :
QUESTIONS RELATIVES AU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES ACTES DU PARLEMENT

SECTION 1RE :
ACTES À CARACTÈRE CONSTITUTIONNEL

1. **VOTRE ASSEMBLÉE ACCOMPLIT-ELLE DES ACTES À CARACTÈRE CONSTITUTIONNEL ?**
   - ☐ Non → *passez au questionnaire suivant*
   - ☐ Oui : .....

2. **EXISTE-T-IL UN CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES ACTES À CARACTÈRE CONSTITUTIONNEL ?**
   - ☐ Non → *passez au questionnaire suivant*
   - ☐ Oui

3. **PAR QUELLE INSTANCE JURIDICTIONNELLE CE CONTRÔLE EST-IL EXERCÉ ?** .....

   Il s'agit de :
   - ☐ Une cour constitutionnelle
   - ☐ Une cour suprême
   - ☐ Une haute cour administrative
   - ☐ Une juridiction inférieure nationale ou fédérale
   - ☐ Une juridiction inférieure régionale
   - ☐ Une autre instance : .....

4. **À QUEL MOMENT LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL A-T-IL LIEU ?**
   - ☐ Avant que l'acte ne soit pris ?
   - ☐ Une fois que l'acte a été pris ?

5. **QUEL TYPE DE CONTRÔLE L'INSTANCE JURIDICTIONNELLE EXERCE-T-ELLE ?**
   - ☐ Un contrôle sur la forme
   - ☐ Un contrôle sur le contenu

6. **QUELLES DÉCISIONS L'INSTANCE JURIDICTIONNELLE PEUT-ELLE PRENDRE ?**
   - ☐ Une suspension de l'acte
   - ☐ Une annulation de l'acte
   - ☐ L'octroi de dommages-intérêts
   - ☐ L'imposition de mesures
   - ☐ L'exécution forcée
   - ☐ Autres décisions : .....

7. **PAR RAPPORT À QUELLES NORMES LES ACTES À CARACTÈRE CONSTITUTIONNEL SONT-ILS CONTRÔLÉS ?**
   - ☐ Le droit international
   - ☐ Le droit européen
   - ☐ La Constitution
   - ☐ Les lois
   - ☐ Les arrêtés d'exécution
   - ☐ Le règlement de l'assemblée
   - ☐ Autres normes : .....

SECONDE PARTIE :
QUESTIONS RELATIVES AU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES ACTES DU PARLEMENT

SECTION 2 :
ACTES À CARACTÈRE LÉGISLATIF

1. **VOTRE ASSEMBLÉE ACCOMPLIT-ELLE DES ACTES À CARACTÈRE LÉGISLATIF ?**
   - ☐ Non → *passez au questionnaire suivant*
   - ☐ Oui : .....

2. **EXISTE-T-IL UN CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES ACTES À CARACTÈRE LÉGISLATIF ?**
   - ☐ Non → *passez au questionnaire suivant*
   - ☐ Oui

3. **PAR QUELLE INSTANCE JURIDICTIONNELLE CE CONTRÔLE EST-IL EXERCÉ ?** .....

   Il s'agit de :
   - ☐ Une cour constitutionnelle
   - ☐ Une cour suprême
   - ☐ Une haute cour administrative
   - ☐ Une juridiction inférieure nationale ou fédérale
   - ☐ Une juridiction inférieure régionale
   - ☐ Une autre instance : .....

4. **À QUEL MOMENT LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL A-T-IL LIEU ?**
   - ☐ Avant que l'acte ne soit pris ?
   - ☐ Une fois que l'acte a été pris ?

5. **QUEL TYPE DE CONTRÔLE L'INSTANCE JURIDICTIONNELLE EXERCE-T-ELLE ?**
   - ☐ Un contrôle sur la forme
   - ☐ Un contrôle sur le contenu

6. **QUELLES DÉCISIONS L'INSTANCE JURIDICTIONNELLE PEUT-ELLE PRENDRE ?**
   - ☐ Une suspension de l'acte
   - ☐ Une annulation de l'acte
   - ☐ L'octroi de dommages-intérêts
   - ☐ L'imposition de mesures
   - ☐ L'exécution forcée
   - ☐ Autres décisions : .....

7. **PAR RAPPORT À QUELLES NORMES LES ACTES À CARACTÈRE LÉGISLATIF SONT-ILS CONTRÔLÉS ?**
   - ☐ Le droit international
   - ☐ Le droit européen
   - ☐ La Constitution
   - ☐ Les lois
   - ☐ Les arrêtés d'exécution
   - ☐ Le règlement de l'assemblée
   - ☐ Autres normes : .....

SECONDE PARTIE :
QUESTIONS RELATIVES AU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES ACTES DU PARLEMENT

SECTION 3 :
ACTES DE CONTRÔLE POLITIQUE

1. **VOTRE ASSEMBLÉE ACCOMPLIT-ELLE DES ACTES DE CONTRÔLE POLITIQUE ?**
   - ☐ Non → *passez au questionnaire suivant*
   - ☐ Oui : .....

2. **EXISTE-T-IL UN CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES ACTES DE CONTRÔLE POLITIQUE ?**
   - ☐ Non → *passez au questionnaire suivant*
   - ☐ Oui

3. **PAR QUELLE INSTANCE JURIDICTIONNELLE CE CONTRÔLE EST-IL EXERCÉ ?** .....

   Il s'agit de :
   - ☐ Une cour constitutionnelle
   - ☐ Une cour suprême
   - ☐ Une haute cour administrative
   - ☐ Une juridiction inférieure nationale ou fédérale
   - ☐ Une juridiction inférieure régionale
   - ☐ Une autre instance : .....

4. **À QUEL MOMENT LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL A-T-IL LIEU ?**
   - ☐ Avant que l'acte ne soit pris ?
   - ☐ Une fois que l'acte a été pris ?

5. **QUEL TYPE DE CONTRÔLE L'INSTANCE JURIDICTIONNELLE EXERCE-T-ELLE ?**
   - ☐ Un contrôle sur la forme
   - ☐ Un contrôle sur le contenu

6. **QUELLES DÉCISIONS L'INSTANCE JURIDICTIONNELLE PEUT-ELLE PRENDRE ?**
   - ☐ Une suspension de l'acte
   - ☐ Une annulation de l'acte
   - ☐ L'octroi de dommages-intérêts
   - ☐ L'imposition de mesures
   - ☐ L'exécution forcée
   - ☐ Autres décisions : .....

7. **PAR RAPPORT À QUELLES NORMES LES ACTES DE CONTRÔLE POLITIQUE SONT-ILS CONTRÔLÉS ?**
   - ☐ Le droit international
   - ☐ Le droit européen
   - ☐ La Constitution
   - ☐ Les lois
   - ☐ Les arrêtés d'exécution
   - ☐ Le règlement de l'assemblée
   - ☐ Autres normes : .....

SECONDE PARTIE :
QUESTIONS RELATIVES AU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES ACTES DU PARLEMENT

SECTION 4 :
ACTES À CARACTÈRE (QUASI)JURIDICTIONNEL

1. **VOTRE ASSEMBLÉE ACCOMPLIT-ELLE DES ACTES À CARACTÈRE (QUASI)JURIDICTIONNEL ?**
   - ☐ Non → *passez au questionnaire suivant*
   - ☐ Oui : .....

2. **EXISTE-T-IL UN CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES ACTES À CARACTÈRE (QUASI)JURIDICTIONNEL ?**
   - ☐ Non → *passez au questionnaire suivant*
   - ☐ Oui

3. **PAR QUELLE INSTANCE JURIDICTIONNELLE CE CONTRÔLE EST-IL EXERCÉ ?** .....

   Il s'agit de :
   - ☐ Une cour constitutionnelle
   - ☐ Une cour suprême
   - ☐ Une haute cour administrative
   - ☐ Une juridiction inférieure nationale ou fédérale
   - ☐ Une juridiction inférieure régionale
   - ☐ Une autre instance : .....

4. **À QUEL MOMENT LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL A-T-IL LIEU ?**
   - ☐ Avant que l'acte ne soit pris ?
   - ☐ Une fois que l'acte a été pris ?

5. **QUEL TYPE DE CONTRÔLE L'INSTANCE JURIDICTIONNELLE EXERCE-T-ELLE ?**
   - ☐ Un contrôle sur la forme
   - ☐ Un contrôle sur le contenu

6. **QUELLES DÉCISIONS L'INSTANCE JURIDICTIONNELLE PEUT-ELLE PRENDRE ?**
   - ☐ Une suspension de l'acte
   - ☐ Une annulation de l'acte
   - ☐ L'octroi de dommages-intérêts
   - ☐ L'imposition de mesures
   - ☐ L'exécution forcée
   - ☐ Autres décisions : .....

7. **PAR RAPPORT À QUELLES NORMES LES ACTES À CARACTÈRE (QUASI)JURIDICTIONNEL SONT-ILS CONTRÔLÉS ?**
   - ☐ Le droit international
   - ☐ Le droit européen
   - ☐ La Constitution
   - ☐ Les lois
   - ☐ Les arrêtés d'exécution
   - ☐ Le règlement de l'assemblée
   - ☐ Autres normes : .....

SECONDE PARTIE :
QUESTIONS RELATIVES AU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES ACTES DU PARLEMENT

SECTION 5 :
RÈGLEMENTS

1. **VOTRE ASSEMBLÉE ADOPTE-T-ELLE DES RÈGLEMENTS ?**
   - ☐ Non → *passez au questionnaire suivant*
   - ☐ Oui : .....

2. **EXISTE-T-IL UN CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES RÈGLEMENTS ?**
   - ☐ Non → *passez au questionnaire suivant*
   - ☐ Oui

3. **PAR QUELLE INSTANCE JURIDICTIONNELLE CE CONTRÔLE EST-IL EXERCÉ ?** .....

   Il s'agit de :
   - ☐ Une cour constitutionnelle
   - ☐ Une cour suprême
   - ☐ Une haute cour administrative
   - ☐ Une juridiction inférieure nationale ou fédérale
   - ☐ Une juridiction inférieure régionale
   - ☐ Une autre instance : .....

4. **À QUEL MOMENT LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL A-T-IL LIEU ?**
   - ☐ Avant que l'acte ne soit pris ?
   - ☐ Une fois que l'acte a été pris ?

5. **QUEL TYPE DE CONTRÔLE L'INSTANCE JURIDICTIONNELLE EXERCE-T-ELLE ?**
   - ☐ Un contrôle sur la forme
   - ☐ Un contrôle sur le contenu

6. **QUELLES DÉCISIONS L'INSTANCE JURIDICTIONNELLE PEUT-ELLE PRENDRE ?**
   - ☐ Une suspension de l'acte
   - ☐ Une annulation de l'acte
   - ☐ L'octroi de dommages-intérêts
   - ☐ L'imposition de mesures
   - ☐ L'exécution forcée
   - ☐ Autres décisions : .....

7. **PAR RAPPORT À QUELLES NORMES LES RÈGLEMENTS SONT-ILS CONTRÔLÉS ?**
   - ☐ Le droit international
   - ☐ Le droit européen
   - ☐ La Constitution
   - ☐ Les lois
   - ☐ Les arrêtés d'exécution
   - ☐ Le règlement de l'assemblée
   - ☐ Autres normes : .....

SECONDE PARTIE :
QUESTIONS RELATIVES AU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES ACTES DU PARLEMENT

SECTION 6 :
ACTES CONCERNANT LES PARLEMENTAIRES ET LES GROUPES POLITIQUES

1. **VOTRE ASSEMBLÉE ACCOMPLIT-ELLE DES ACTES CONCERNANT LES PARLEMENTAIRES ET LES GROUPES POLITIQUES ?**
   - ☐ Non → *passez au questionnaire suivant*
   - ☐ Oui : .....

2. **EXISTE-T-IL UN CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES ACTES CONCERNANT LES PARLEMENTAIRES ET LES GROUPES POLITIQUES ?**
   - ☐ Non → *passez au questionnaire suivant*
   - ☐ Oui

3. **PAR QUELLE INSTANCE JURIDICTIONNELLE CE CONTRÔLE EST-IL EXERCÉ ?** .....

   Il s'agit de :
   - ☐ Une cour constitutionnelle
   - ☐ Une cour suprême
   - ☐ Une haute cour administrative
   - ☐ Une juridiction inférieure nationale ou fédérale
   - ☐ Une juridiction inférieure régionale
   - ☐ Une autre instance : .....

4. **À QUEL MOMENT LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL A-T-IL LIEU ?**
   - ☐ Avant que l'acte ne soit pris ?
   - ☐ Une fois que l'acte a été pris ?

5. **QUEL TYPE DE CONTRÔLE L'INSTANCE JURIDICTIONNELLE EXERCE-T-ELLE ?**
   - ☐ Un contrôle sur la forme
   - ☐ Un contrôle sur le contenu

6. **QUELLES DÉCISIONS L'INSTANCE JURIDICTIONNELLE PEUT-ELLE PRENDRE ?**
   - ☐ Une suspension de l'acte
   - ☐ Une annulation de l'acte
   - ☐ L'octroi de dommages-intérêts
   - ☐ L'imposition de mesures
   - ☐ L'exécution forcée
   - ☐ Autres décisions : .....

7. **PAR RAPPORT À QUELLES NORMES LES ACTES CONCERNANT LES PARLEMENTAIRES ET LES GROUPES POLITIQUES SONT-ILS CONTRÔLÉS ?**
   - ☐ Le droit international
   - ☐ Le droit européen
   - ☐ La Constitution
   - ☐ Les lois
   - ☐ Les arrêtés d'exécution
   - ☐ Le règlement de l'assemblée
   - ☐ Autres normes : .....

SECONDE PARTIE :
QUESTIONS RELATIVES AU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES ACTES DU PARLEMENT

SECTION 7 :
ACTES À CARACTÈRE ADMINISTRATIF CONCERNANT LE PERSONNEL

1. **VOTRE ASSEMBLÉE ACCOMPLIT-ELLE DES ACTES À CARACTÈRE ADMINISTRATIF (PERSONNEL) ?**
   - ☐ Non → *passez au questionnaire suivant*
   - ☐ Oui : .....

2. **EXISTE-T-IL UN CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES ACTES À CARACTÈRE ADMINISTRATIF (PERSONNEL)?**
   - ☐ Non → *passez au questionnaire suivant*
   - ☐ Oui

3. **PAR QUELLE INSTANCE JURIDICTIONNELLE CE CONTRÔLE EST-IL EXERCÉ ?** .....

   Il s'agit de :
   - ☐ Une cour constitutionnelle
   - ☐ Une cour suprême
   - ☐ Une haute cour administrative
   - ☐ Une juridiction inférieure nationale ou fédérale
   - ☐ Une juridiction inférieure régionale
   - ☐ Une autre instance : .....

4. **À QUEL MOMENT LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL A-T-IL LIEU ?**
   - ☐ Avant que l'acte ne soit pris ?
   - ☐ Une fois que l'acte a été pris ?

5. **QUEL TYPE DE CONTRÔLE L'INSTANCE JURIDICTIONNELLE EXERCE-T-ELLE ?**
   - ☐ Un contrôle sur la forme
   - ☐ Un contrôle sur le contenu

6. **QUELLES DÉCISIONS L'INSTANCE JURIDICTIONNELLE PEUT-ELLE PRENDRE ?**
   - ☐ Une suspension de l'acte
   - ☐ Une annulation de l'acte
   - ☐ L'octroi de dommages-intérêts
   - ☐ L'imposition de mesures
   - ☐ L'exécution forcée
   - ☐ Autres décisions : .....

7. **PAR RAPPORT À QUELLES NORMES LES ACTES À CARACTÈRE ADMINISTRATIF (PERSONNEL) SONT-ILS CONTRÔLÉS ?**
   - ☐ Le droit international
   - ☐ Le droit européen
   - ☐ La Constitution
   - ☐ Les lois
   - ☐ Les arrêtés d'exécution
   - ☐ Le règlement de l'assemblée
   - ☐ Autres normes : .....

SECONDE PARTIE :
QUESTIONS RELATIVES AU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES ACTES DU PARLEMENT

SECTION 8 :
ACTES À CARACTÈRE ADMINISTRATIF CONCERNANT LES TIERS

1. **VOTRE ASSEMBLÉE ACCOMPLIT-ELLE DES ACTES À CARACTÈRE ADMINISTRATIF (TIERS) ?**
   - ☐ Non → *passez au questionnaire suivant*
   - ☐ Oui : .....

2. **EXISTE-T-IL UN CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES ACTES À CARACTÈRE ADMINISTRATIF (TIERS) ?**
   - ☐ Non → *passez au questionnaire suivant*
   - ☐ Oui

3. **PAR QUELLE INSTANCE JURIDICTIONNELLE CE CONTRÔLE EST-IL EXERCÉ ?** .....

   Il s'agit de :
   - ☐ Une cour constitutionnelle
   - ☐ Une cour suprême
   - ☐ Une haute cour administrative
   - ☐ Une juridiction inférieure nationale ou fédérale
   - ☐ Une juridiction inférieure régionale
   - ☐ Une autre instance : .....

4. **À QUEL MOMENT LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL A-T-IL LIEU ?**
   - ☐ Avant que l'acte ne soit pris ?
   - ☐ Une fois que l'acte a été pris ?

5. **QUEL TYPE DE CONTRÔLE L'INSTANCE JURIDICTIONNELLE EXERCE-T-ELLE ?**
   - ☐ Un contrôle sur la forme
   - ☐ Un contrôle sur le contenu

6. **QUELLES DÉCISIONS L'INSTANCE JURIDICTIONNELLE PEUT-ELLE PRENDRE ?**
   - ☐ Une suspension de l'acte
   - ☐ Une annulation de l'acte
   - ☐ L'octroi de dommages-intérêts
   - ☐ L'imposition de mesures
   - ☐ L'exécution forcée
   - ☐ Autres décisions : .....

7. **PAR RAPPORT À QUELLES NORMES LES ACTES À CARACTÈRE ADMINISTRATIF (TIERS) SONT-ILS CONTRÔLÉS ?**
   - ☐ Le droit international
   - ☐ Le droit européen
   - ☐ La Constitution
   - ☐ Les lois
   - ☐ Les arrêtés d'exécution
   - ☐ Le règlement de l'assemblée
   - ☐ Autres normes : .....

SECONDE PARTIE :
QUESTIONS RELATIVES AU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES ACTES DU PARLEMENT

SECTION 9 :
LES AUTRES ACTES

1. **VOTRE ASSEMBLÉE ACCOMPLIT-ELLE ENCORE D'AUTRES ACTES ?**
   - ☐ Non
   - ☐ Oui : .....

2. **EXISTE-T-IL UN CONTRÔLE JURIDICTIONNEL SUR CES ACTES ?**
   - ☐ Non
   - ☐ Oui

3. **PAR QUELLE INSTANCE JURIDICTIONNELLE CE CONTRÔLE EST-IL EXERCÉ ?** .....

   Il s'agit de :
   - ☐ Une cour constitutionnelle
   - ☐ Une cour suprême
   - ☐ Une haute cour administrative
   - ☐ Une juridiction inférieure nationale ou fédérale
   - ☐ Une juridiction inférieure régionale
   - ☐ Une autre instance : .....

4. **À QUEL MOMENT LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL A-T-IL LIEU ?**
   - ☐ Avant que l'acte ne soit pris ?
   - ☐ Une fois que l'acte a été pris ?

5. **QUEL TYPE DE CONTRÔLE L'INSTANCE JURIDICTIONNELLE EXERCE-T-ELLE ?**
   - ☐ Un contrôle sur la forme
   - ☐ Un contrôle sur le contenu

6. **QUELLES DÉCISIONS L'INSTANCE JURIDICTIONNELLE PEUT-ELLE PRENDRE ?**
   - ☐ Une suspension de l'acte
   - ☐ Une annulation de l'acte
   - ☐ L'octroi de dommages-intérêts
   - ☐ L'imposition de mesures
   - ☐ L'exécution forcée
   - ☐ Autres décisions : .....

7. **PAR RAPPORT À QUELLES NORMES LES AUTRES ACTES SONT-ILS CONTRÔLÉS ?**
   - ☐ Le droit international
   - ☐ Le droit européen
   - ☐ La Constitution
   - ☐ Les lois
   - ☐ Les arrêtés d'exécution
   - ☐ Le règlement de l'assemblée
   - ☐ Autres normes : .....