

L'enquête internationale en droit constitutionnel et parlementaire comparé

par Ivo RENS,

Privat-docent à la Faculté de droit de l'Université de Genève.

★

En dépit des progrès réalisés ces dernières années dans l'enseignement du droit comparé et de l'intérêt croissant que suscitent dans le monde les recherches comparatives dans le domaine institutionnel, force est bien de constater que les travaux effectués en la matière par l'Union interparlementaire et plus spécialement par l'Association des secrétaires généraux des parlements (1) sont encore très imparfaitement connus de nombreux spécialistes. Cette ignorance relative, variable selon les pays et les universités, est compensée toutefois par l'audience dont les études comparées de l'Union et de l'Association bénéficient dans divers parlements et par leur fréquente utilisation dans un but pratique d'amélioration de la procédure (2).

Quoi qu'il en soit, notre propos ici n'est pas tant de faire connaître les études en question que d'en analyser succinctement la méthode, à savoir l'enquête internationale qui, au gré des années, s'est considérablement perfectionnée. Nous nous limiterons donc aux seuls travaux de l'Association des secrétaires généraux des parlements et de l'Union interparlementaire. Sans prétendre donner de l'enquête internationale en droit constitutionnel et parlementaire comparé une définition exhaustive, nous tenons à préciser d'emblée qu'il s'agit pour nous d'une technique de recherche comparative visant à rassembler certains renseignements, non seulement théoriques mais pratiques, sur la base d'un questionnaire auquel certaines personnes sont, de par leur fonction parlementaire, invitées à répondre de façon détaillée. Le lecteur jugera combien cette technique qui paraît simple est en fait complexe et délicate.

Méthodologie de l'enquête à l'Association des secrétaires généraux des parlements

Depuis sa reconstitution en 1946, l'Association des secrétaires généraux des parlements a lancé un grand nombre d'enquêtes sur différents problèmes constitutionnels et parlementaires. A l'heure où nous écrivons, les résultats de vingt d'entre elles ont été publiés sous forme d'études comparées, modestement appelées rapports, dans les *Informations constitutionnelles et parlementaires*. En voici la liste mentionnant le nom du rapporteur, la date de parution et la référence exacte :

1. E. Blamont (France). *L'Organisation d'un service de documentation étrangère dans une assemblée parlementaire* (ICP n° 4, novembre 1950).

(1) L'Association des secrétaires généraux des parlements est une « Section autonome » de l'Union interparlementaire (UIP) groupant les fonctionnaires supérieurs d'un grand nombre d'assemblées, affiliées ou non à l'Union interparlementaire. Aux termes de l'article 4 de son règlement, « l'Association a pour mission de poursuivre des études relatives au droit, à la procédure, à la pratique et aux méthodes de travail en usage dans les différents parlements, et de proposer des mesures en vue d'améliorer ces méthodes et d'assurer la collaboration des services des différents parlements ». On trouvera le règlement de l'Association au n° 34, d'avril 1958, de son organe officiel, *Informations constitutionnelles et parlementaires* (I.C.P.-Bureau interparlementaire, Genève, Librairie du recueil Sirey, Paris). L'ancien président de l'Association, Sir Edward Fellowes, a écrit un *Bref historique de l'Association* qui a paru au n° 48, d'octobre 1961, de cette même publication.

(2) Dans un article intitulé *Le nouveau règlement de la Chambre des représentants de Belgique*, paru dans *Montecitorio, Rivista di studi parlamentari* (Rome, mai 1963), nous avons signalé l'importance des travaux de l'Association des secrétaires généraux des parlements dans la genèse de la récente réforme réglementaire belge.

2. E. Fellowes (Grande-Bretagne). *Les moyens d'obliger les gouvernements à répondre aux questions posées par les membres des assemblées parlementaires* (I.C.P., n° 4, novembre 1950).

3. O Connell (Irlande). *Les modes de votation* (I.C.P., n° 8, novembre 1951).

4. Rosetti et Zidon (Israël). *L'organisation administrative des parlements* (I.C.P., n° 8, novembre 1951).

5. A.F. Schepel (Pays-Bas). *L'indemnité parlementaire* (I.C.P., n° 8, novembre 1951).

6. Tommasini (Italie). *L'immunité parlementaire* (I.C.P. n° 8, novembre 1951).

7. Humblet (Belgique). *Les incompatibilités parlementaires* (I.C.P., n° 12, novembre 1952).

8. E. Blamont (France). *Le respect de la loi par les parlements* (I.C.P., n° 16, novembre 1953).

9. A.P. Miégeville (France). *Recherche et études des moyens d'accélérer les travaux parlementaires* (I.C.P., n° 16, novembre 1953).

10. Hoff (Norvège). *Le contrôle de la constitutionnalité des lois* (I.C.P., n° 20, novembre 1954).

11. E. Fellowes (Grande-Bretagne). *Les pouvoirs des présidents des assemblées parlementaires* (I.C.P., n° 20, novembre 1954).

12. Rosetti (Israël). *Le statut des partis politiques au sein des parlements* (I.C.P., n° 21, janvier 1955).

13. Pauwels (Belgique). *Les commissions parlementaires* (I.C.P., n° 24, novembre 1955).

14. E. Olsen (Danemark). *La législation déléguée* (I.C.P., n° 30, avril 1957).

15. S.L. Shakder (Inde). *Les systèmes budgétaires des divers pays* (I.C.P., n° 33, janvier 1958).

16. D.W.S. Lidderdale (Grande-Bretagne). *Les amendements* (I.C.P., n° 36, octobre 1958).

17. E. Fellowes (Grande-Bretagne). *L'étendue du contrôle de l'action gouvernementale par les parlements* (I.C.P., n° 44, octobre 1960).

18. C. Zinn (Etats-Unis d'Amérique). *L'organisation du travail parlementaire* (I.C.P., n° 48, octobre 1961).

19. A.F. Schepel (Pays-Bas). *Les pétitions* (I.C.P., n° 48, octobre 1961).

20. A. Gwizdz (Pologne). *Les interpellations* (I.C.P., n° 53, janvier 1963).

Par ailleurs, les études suivantes sont en cours d'élaboration : les systèmes bicaméraux (rapporteur : M. Humblet, Belgique), les sources de la procédure parlementaire (rapporteur : M. Rosetti, Israël), l'indépendance des secrétariats des parlements (rapporteur : M. Kaul, Inde), les sujétions imposées aux membres des parlements en ce qui concerne leur comportement et leurs activités (rapporteur M. O'Connell, Irlande), la procédure de modification des constitutions (rapporteur : M. Picella, Italie).

Outre ces études particulières, l'Association des secrétaires généraux des parlements a confié à Lord Campion et à M. D.W.S. Lidderdale la préparation d'un manuel intitulé : *La procédure parlementaire en Europe* (3), dont les matériaux ont également été rassemblés au moyen d'une enquête. On trouvera plus loin (annexe I) un tableau indiquant, pour chacun de ces travaux comparatifs, la liste des pays dont le parlement a été étudié.

Venons-en maintenant à la technique même de l'enquête telle qu'elle est pratiquée par l'Association des secrétaires généraux des parlements (4). Le processus de l'étude comparé se déclenche lorsque l'assemblée plénière ou le comité exécutif de cet organisme décide, sur proposition de l'un de ses membres, d'inscrire au programme de travail tel ou tel problème de droit constitutionnel ou parlementaire. En général, l'auteur de la proposition est chargé d'établir un projet de questionnaire et c'est à lui qu'il appartiendra, en tant que rapporteur, de poursuivre l'enquête jusqu'à son aboutissement.

D'après son règlement, l'Association des secré-

(3) L'édition française a paru en 1955 dans la collection des Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques (n° 73), Librairie Armand Colin, Paris. L'édition anglaise a été publiée dès 1953 sous le titre de *European Parliamentary Procedure: A comparative Handbook*, paru chez George Allen and Unwin Ltd., Londres.

(4) Les méthodes de travail de l'Association ne sont guère précisées dans son règlement. Tout au plus y trouve-t-on à l'article 10, une allusion à l'utilisation de questionnaires. Cf. Règlement de l'Association des Secrétaires généraux des parlements, in I.C.P., n° 34, avril 1958, p. 113 et seq.

taires généraux tient une réunion plénière chaque année, concurremment avec la conférence interparlementaire et au siège de celle-ci. En fait, elle tient généralement deux sessions chaque année, en même temps que l'Union interparlementaire, au printemps et en automne. Ce rythme de réunions conditionne largement les travaux de l'Association. En effet, le rapporteur qui a été désigné à une session présente en général son projet de questionnaire à la session suivante. L'Association consacre alors au projet un premier examen. Elle en discute les articles un à un, les amende et décide soit d'en réexaminer le texte révisé à la prochaine session, soit de l'adopter définitivement. L'Association porte le plus grand soin à l'élaboration du questionnaire, car l'expérience montre que la qualité de celui-ci commande le succès de l'étude comparative. Il ne faut pas croire cependant que les questionnaires de l'Association soient tous calqués sur le même modèle. Bien au contraire, ils diffèrent entre eux tant par la longueur (de 20 à 120 questions numérotées) que par le style. Mais les termes des uns et des autres sont toujours soigneusement pesés de façon à ce que leurs destinataires ne se méprennent ni quant à leur sens, ni quant à leur portée. On trouvera à la fin de cette étude (annexe II) le texte du questionnaire sur les pétitions, rédigé par M. A.F. Schepel, Greffier de la Deuxième chambre des Etats généraux des Pays-Bas et président en exercice de l'Association des secrétaires généraux.

Lorsqu'elle fait sien un questionnaire, l'Association fixe la date limite de sa distribution à tous les membres, celle de la réception des réponses par le rapporteur, celle de la diffusion du projet de rapport et enfin la session à laquelle le dit projet subira un premier examen en assemblée plénière. Ce calendrier est arrêté en fonction des autres travaux de l'Association (5) et des obligations nationales du rapporteur; mais, de toutes façons, compte tenu notamment des délais requis pour la traduction des questionnaires et des rapports — car tous ces travaux s'effectuent tant en anglais qu'en français — et pour la rédaction des réponses dans les parlements intéressés, la durée des différentes étapes sus-mentionnées est rarement inférieure à six mois.

De même qu'elle a discuté le questionnaire, question par question, l'Association examine le rapport paragraphe par paragraphe. Les secré-

taires généraux demandent le plus souvent que soient apportées telle ou telle précision quant au fonctionnement de leur parlement national. Mais ils interviennent aussi sur le fond des rapprochements esquissés ou des jugements émis par le rapporteur sur les autres assemblées. Et si tel est le sentiment de l'Association, le rapporteur en tiendra compte dans la préparation d'une version amendée de son projet. Aussi bien chaque rapport est-il soumis à deux ou trois examens successifs lors d'autant de sessions de l'Association.

Ces multiples précautions expliquent le délai souvent considérable qui sépare le lancement d'une enquête de son aboutissement public dans les *Informations constitutionnelles et parlementaires*. Si, moins de deux ans ont été nécessaires pour mener à chef l'étude déjà mentionnée sur les pétitions, celle relative aux interpellations figura à l'ordre du jour de l'Association quatre années durant. On relèvera, toutefois, que le texte finalement adopté par l'Association tient généralement compte des modifications intervenues dans la vie constitutionnelle ou parlementaire des Etats étudiés entre la date de la réponse au questionnaire et celle de l'imprimatur. La chose est possible parce que les auteurs des réponses sont les mêmes personnes que celles chargées d'approuver l'étude comparée. Il en résulte que, lors de sa parution, cette dernière n'est en principe nullement périmée et que les délais requis par son élaboration n'affectent pas son actualité.

Notons pour finir que l'Association ne répugne pas à rapporter les jugements normatifs de certains de ses membres (6) ou même à émettre des appréciations sur la valeur technique des procédures qu'elle étudie (7), comme l'article 4 de son règlement l'y autorise d'ailleurs.

En cela notamment ses travaux se distinguent de la grande étude comparée publiée par l'Union,

(5) L'Association des secrétaires généraux des parlements mène généralement de front cinq ou six études comparées.

(6) Cf. A.P. Miègeville: *Recherche et étude des moyens d'accélérer les travaux parlementaires*, op. cit. Le rapporteur mentionne dans son étude les jugements notamment de MM. Pauwels (Belgique), Blamont (France), Rosetti (Israël), et Campion (Grande-Bretagne) quant aux meilleurs moyens de parvenir au résultat souhaité. En l'occurrence, l'objectif pratique de l'étude comparée implique presque nécessairement la formulation de jugements.

(7) Cf. M. Rosetti: *Le statut des partis politiques au sein des parlements*, op. cit. Cette étude conclut à l'opportunité d'associer étroitement les groupes politiques au fonctionnement du parlement.

dont nous verrons plus loin que, dès son lancement, il fut décidé qu'elle serait purement descriptive. Il semble toutefois que l'Association fasse preuve, dans ce domaine, d'une prudence croissante.

Méthodologie de l'enquête à l'Union interparlementaire

Si l'Association rassemble les plus grands spécialistes au monde en matière de procédure parlementaire, l'Union interparlementaire, elle est une institution politique groupant des hommes politiques. Certains d'entre eux sont bien d'éminents juristes, mais la plupart ne s'intéressent pas tant au droit constitutionnel et parlementaire qu'aux problèmes généraux de la démocratie représentative dont le perfectionnement est un des buts de l'Organisation.

Ces circonstances expliquent, pour une bonne part, les différences de méthodes que l'on constate entre les techniques de l'Association et celles de l'Union interparlementaire. Cette dernière avait, toutefois, une longue expérience en matière d'enquêtes par questionnaires (8) quand elle envisagea, en 1955, de lancer une enquête sur les différents types de parlements existants dans le monde.

Lorsque le Conseil interparlementaire approuva ce projet, le 8 avril 1956, à Dubrovnik, il en confia la réalisation à une sous-commission dont il décida qu'elle serait convoquée en temps opportun pour élaborer un questionnaire devant servir de base à l'enquête. Dans sa forme définitive, cette sous-commission, présidée par le professeur G. Codacci Pisanelli (Italie), comprenait Sir Herbert Butcher (Grande-Bretagne), M. Pierre Grégoire (Luxembourg), M. K.A. Goubine (URSS), † Elis Hastad (Suède), M. N.M. Perera (Ceylan) et elle était assistée de deux experts éminents : M. Emile Blamont, secrétaire général de l'Assemblée nationale française et Sir Edward Fellowes, Clerk de la Chambre des communes britanniques, représentant l'Association des secrétaires généraux des parlements, à la présidence de laquelle ils se succédèrent l'un à l'autre. Ainsi, l'Association fut-elle d'emblée étroitement intéressée à l'entreprise.

La sous-commission se réunit pour la première fois les 23 et 24 juin 1956, au Bureau interparle-

mentaire, à Genève. Elle rédigea un avant-rapport définissant l'esprit et le but de l'enquête; il y était dit que les informations recueillies ne serviraient pas à porter des jugements sur les mérites respectifs des différents systèmes politiques, mais qu'elles permettraient une utile confrontation des expériences faites par les parlements; hormis cet échange d'informations, l'avant-rapport mentionnait « l'utilisation éventuelle de la documentation réunie pour la préparation d'une ou de plusieurs publications ». Il ressort donc de ce texte que, lors du lancement de l'enquête sur les différents types de parlements existant dans le monde, l'élaboration d'une étude comparée apparaissait comme un objectif secondaire et hypothétique. La sous-commission n'en apporta pas moins tous ses soins à la mise au point du questionnaire, lequel comporta finalement quelque 250 questions (9). Le Bureau interparlementaire fut chargé de diffuser ce questionnaire, en français et en anglais, le 15 juillet 1956, parmi tous les membres de l'Union auxquels se voyaient invités à y répondre dans un délai de six mois, soit avant le 15 janvier 1957.

Ainsi fut fait. Le questionnaire précédé de l'avant-rapport fut adressé par le secrétaire général de l'Union au président de tous les Groupes parlementaires affiliés. Ces derniers, on le sait, sont constitués, soit officieusement par un certain nombre de parlementaires adhérant sur une base volontaire, soit officiellement par le Parlement *in corpore* (10). Dans un cas comme dans l'autre, le secrétaire du Groupe est le plus souvent le secrétaire général du Parlement, de l'une de ses chambres, ou l'un de ses adjoints. Ainsi, nombreux furent les membres de l'Association des secrétaires généraux qui eurent sinon à répondre personnellement au questionnaire, du moins à y veiller, ce qui explique à coup sûr la qualité souvent remarquable des réponses adressées au

(8) L'utilisation de questionnaires est prévue à l'article 3 du Règlement des Commissions d'étude. (UIP. Statuts et Règlements, Genève, p. 29). On relèvera que c'est ensuite d'une enquête avec émission d'un questionnaire que M. Léopold Boissier, alors secrétaire adjoint de l'Union interparlementaire publia pour le compte de l'Union, en 1926, à Genève, une étude intitulée: *Le contrôle parlementaire de la politique étrangère en Europe et au Canada en 1924*.

(9) On trouvera plus bas (annexe III), le texte légèrement amendé de ce questionnaire, tel qu'il a été émis par le Bureau interparlementaire le 1^{er} avril 1963 pour servir de base à une seconde enquête sur les différents types de parlements existant dans le monde.

(10) Statuts de l'Union interparlementaire, article 3.

Bureau. Ce dernier assura la traduction en anglais ou en français de ces documents et leur distribution dans tous les parlements associés à l'Union, réalisant ainsi l'échange d'informations que les initiateurs de l'enquête s'étaient assigné comme principal objectif.

Lorsque la sous-commission se réunit pour la deuxième fois, en avril 1957, à Nice, sur les quarante-neuf Groupes nationaux alors affiliés à l'Union, vingt-sept seulement avaient fourni une réponse au questionnaire. Compte tenu de la valeur des informations déjà recueillies, la sous-commission décida de proroger le délai fixé pour la réception des réponses et chargea le Bureau interparlementaire « de collationner et de classer, selon le plan du questionnaire, les informations reçues afin d'en permettre une *étude comparative* ». Quelques jours plus tard, faisant le point des travaux de l'enquête devant le Conseil interparlementaire, M. Perera, membre de la sous-commission, déclara notamment ... « Il conviendra de publier un recueil d'ensemble sur les institutions représentatives dans les cinq continents. Ce recueil, émanant de praticiens et non de théoriciens, aura une valeur inappréciable. Pour sa publication, la sous-commission a envisagé la date limite de 1959 » (11). C'est donc au printemps de 1957 seulement que fut prise la décision de publier une étude comparée en conclusion de l'enquête.

Conformément aux décisions de la sous-commission, tout en poursuivant la traduction et la reproduction des réponses, le Bureau interparlementaire commença, immédiatement après ces réunions de Nice, la classification de tous ces matériaux. Il prépara, à l'intention des membres de la sous-commission des dossiers consacrés, chacun, à une seule question du questionnaire et contenant toutes les réponses à elles apportées. Ce travail, purement formel, qui s'étendit à plusieurs milliers de fiches, fut mené en français seulement. En outre, et parallèlement à cette compilation, le Bureau rédigea des « *essais de synthèse* », en français et en anglais. Il s'agissait là de tableaux comparatifs commentés faisant le point des réponses apportées à chaque question du questionnaire. Couvrant plusieurs centaines de pages dactylographiées, ces « *essais de synthèse* » constituèrent en fait la première ébauche de l'étude comparative. La sous-commission tint donc à les discuter un à un, à les

amender et à les adresser, en tant que rapport intérimaire à tous les Groupes nationaux intéressés. Bien qu'ils fussent invités à les *amender*, ceux-ci ne le firent qu'*exceptionnellement*, rebutés sans doute par la technicité de ces deux volumes indigestes. On relèvera que, *entre-temps*, les *dits* Groupes étaient passés de vingt-sept à quarante et un (12); mais pour atteindre ce chiffre, le délai fixé pour la réception des réponses avait dû être prorogé de plus d'une année, soit jusqu'en mars 1958.

A cette époque, alors que le Bureau n'avait pas encore achevé la rédaction des *essais de synthèse*, il dut faire appel à un *collaborateur extérieur*, versé en droit constitutionnel et parlementaire, pour rédiger les projets des différents *chapitres* de l'étude comparée. Ces textes à nouveau furent débattus et modifiés par la sous-commission qui, après les avoir approuvés, les fit adresser en français et en anglais aux quarante et un Groupes participants. Près de la moitié des Groupes en question envoyèrent au Bureau interparlementaire des demandes de modification portant sur la description de leurs institutions, de sorte que ce n'est qu'en avril 1961, après dix sessions d'un travail souvent ardu et toujours minutieux, que la sous-commission suivie par le Conseil interparlementaire put adopter le texte définitif de l'étude comparative mise au point par le Bureau. Encore, la parution de l'ouvrage n'eut-elle lieu qu'au mois de septembre 1961, pour la version française, et un an plus tard pour la version anglaise (13).

Cinq ans s'étaient donc écoulés entre le lancement de l'enquête et l'approbation du texte définitif de l'étude comparée. La portée de cette dernière et les multiples contrôles mis en place pour en surveiller l'élaboration expliquent partiellement l'importance de ce délai qui est imputable aussi à l'insuffisance des moyens dont disposait le Bureau interparlementaire. Les mêmes raisons expliquent qu'il n'ait pu être question de tenir l'étude com-

(11) Procès-verbaux du Conseil interparlementaire. LXXXI^e session. Séances des 27 et 28 avril 1957. Nice. UIP, Genève.

(12) On trouvera plus loin (annexe I) la liste des pays en question.

(13) UIP: *Parlements, une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans quarante et un pays*. PUF, Paris, 1961.

IPU: *Parliaments. A comparative study on the structure and functioning of representative institutions in forty-one countries*. Cassel and Company Ltd., London, 1962.

parée à jour des modifications constitutionnelles et parlementaires intervenues entre la date des réponses et celle de son approbation définitive :

« Un document de ce genre, écrit le professeur G. Codacci-Pisanelli (14), ne peut, on le comprend, être complètement à jour au moment de sa publication. En effet, les institutions qu'il décrit sont en constante évolution. Il est impossible d'en suivre les transformations par des adjonctions successives à la documentation initiale.

Comment, en effet, modifier les données relatives à un pays particulier, pour tenir compte des changements constitutionnels qui s'y sont produits, sans fausser la base même des comparaisons sur lesquelles repose l'ouvrage ? Tenter de le faire aurait été une œuvre à recommencer sans cesse. S'engager dans cette voie, c'était affronter à proprement parler un travail de Sisyphe.

Ainsi que l'exigeait une bonne méthode, il a donc été décidé de faire porter l'étude sur l'état des institutions parlementaires dans les pays en cause à une date déterminée, celle du 1^{er} janvier 1957. De ce fait, il n'a pu être tenu compte des changements survenus dans l'intervalle. Cela est particulièrement regrettable dans le cas de pays tels que la France, la République arabe unie et la Tchécoslovaquie où, depuis lors, des constitutions nouvelles sont entrées en vigueur. On constatera, par ailleurs, que certains parlements dont il est fait mention ont, eux, cessé de fonctionner.

C'est dire que l'étude comparative, qui a été mise au point, a dès maintenant, un caractère historique. La technique de l'enquête internationale, qui comporte des lenteurs, exige de multiples précautions, tant psychologiques que politiques. Elle ne saurait permettre de produire des textes d'actualité ».

Le succès remporté par l'ouvrage « Parlements » incita l'Union interparlementaire à développer ses activités en la matière. Aussi bien le Comité exécutif de l'Organisation institua-t-il à cet effet, au printemps de 1962, une Commission spéciale composée du professeur G. Codacci-Pisanelli (Italie), du président de l'Association des secrétaires généraux des parlements, M. A.F. Schepel (Pays-Bas), de l'ancien président de l'Association, M. E. Fellowes (Grande-Bretagne) et du président de la Commission parlementaire et juridique de l'Union, M. Gorkine (URSS). Cette Commis-

sion, réunie pour la première fois à Genève les 7 et 8 décembre 1962, se prononça en faveur de la publication d'une seconde édition de « Parlements » en automne 1965. Ceci posé, elle arrêta un calendrier dont voici les grandes étapes :

Le 1^{er} mars 1963, tous les Groupes parlementaires affiliés à l'Union (15) seraient invités à répondre au questionnaire de la première enquête légèrement amendé (annexe III), et ce, avant le premier septembre 1963.

D'octobre 1963 à avril 1964, rédaction au Bureau interparlementaire du projet de seconde édition de « Parlements » sur la base des nouvelles réponses au questionnaire et des autres informations disponibles.

En mai 1964, le nouveau texte serait soumis à l'approbation de la Commission spéciale.

En juin 1964, il serait soumis pour contrôle, en français et en anglais, aux Groupes nationaux.

D'octobre 1964 à décembre 1964, modification par le Bureau du texte en question, compte tenu des amendements proposés par les Groupes nationaux en ce qui concerne leurs systèmes parlementaires respectifs.

En janvier 1965, le texte modifié de l'étude comparative serait soumis pour la dernière fois à l'approbation de la Commission spéciale.

En mars 1965, le texte définitif serait transmis aux éditeurs tant français qu'anglais.

En automne 1965, publication de la seconde édition de l'ouvrage « Parlements ».

Ce calendrier — qui a été approuvé par le Conseil interparlementaire lors de sa session de

(14) UIP. *Parlements*, op. cit. Préface par G. Codacci-Pisanelli, p. VIII.

(15) L'Union interparlementaire compte soixante-neuf Groupes nationaux membres, constitués dans les Etats suivants : Albanie, République fédérale d'Allemagne, Etats-Unis d'Amérique, Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Birmanie*, Brésil, Bulgarie, Cameroun, Canada, République centrafricaine, Ceylan, Chili, Danemark, Espagne, Ethiopie, Finlande, France, Ghana, Grande-Bretagne, Grèce, Guatemala*, Haïti, Hongrie, Inde, Indonésie, Irak*, Iran, Irlande, Islande, Israël, Italie, Japon, Laos, Liban, Libéria, Libye, Luxembourg, Monaco, Mongolie, Nigéria, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou*, Philippines, Pologne, République arabe unie, Roumanie, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan*, Suède, Suisse, Syrie*, Tchécoslovaquie, Thaïlande, Tunisie, Turquie, URSS, Vénézuéla, République du Viêt-Nam, Yougoslavie. (*: affiliation suspendue.)

Lausanne, en avril 1963 — est de deux ans et demi seulement. On souhaite s'y tenir, grâce notamment à l'expérience acquise lors de la préparation de la première édition. Sur deux points importants, en tout cas, la méthodologie a été nettement améliorée : en premier lieu, la date déterminante de cette deuxième enquête a été fixée d'emblée au lieu de l'être à posteriori; les participants ont été priés de faire porter leur réponse sur l'état de leurs institutions au 1^{er} juillet 1963. En second lieu, les Groupes nationaux ont été invités à fournir, outre leur réponse au questionnaire, les documents suivants : la constitution; la loi électorale et, le cas échéant, les lois organiques relatives au parlement; le ou les règlements intérieurs du parlement; éventuellement, tout ouvrage de droit constitutionnel et parlementaire ou de science politique paraissant utile à l'intelligence des institutions dont il s'agit.

Grâce à ces nouvelles dispositions, le Bureau interparlementaire espère éviter des malentendus et surtout gagner du temps afin de produire une étude comparative qui, bien que portant sur davantage de pays, sera lors de sa parution plus actuelle que la première édition.

*
**

Dans les pages qui précèdent, nous n'avons guère insisté sur les difficultés rencontrées par l'Association et par l'Union dans l'élaboration et la rédaction des études comparées proprement dites. La raison en est que ces difficultés sont analogues à celles que rencontrent tous les spécialistes de droit comparé : les mêmes termes recouvrent selon les pays des institutions différentes; les mêmes institutions revêtent selon les circonstances des significations différentes; la comparaison des unes et des autres, si elle est souvent fructueuse, est toujours risquée. Il appartient au chercheur de naviguer adroitement entre les écueils de toutes sortes qui menacent son frêle esquif.

A l'heure où, prenant conscience du rôle croissant qui lui incombe en la matière, l'Union interparlementaire vient de décider la création auprès de son siège, à Genève, d'un Centre international de documentation et de recherches sur les problèmes parlementaires, il nous a paru utile de faire le point de la méthodologie pratiquée jusqu'ici par son Association des secrétaires généraux et par elle-même. Si notre exposé permet à des chercheurs, même spécialisé dans d'autres disciplines comparatives, d'affiner leur instrument de travail, notre objectif aura été largement atteint.

21 mai 1963.

ANNEXE I

Titre abrégé des études comparées	L'organisation d'un service de documentation étrangère (1950)	Pour obliger les Gouvernements à répondre aux questions (1950)	Les modes de votation (1951)	L'organisation administrative des parlements (1951)	L'indemnité parlementaire (1951)	Les incompatibilités parlementaires (1952)	La procédure parlementaire en Europe (1953)	Le respect de la loi par les parlements (1953)	Les moyens d'accélérer les travaux parlementaires (1953)	Le contrôle de la constitutionnalité des lois (1954)	Les pouvoirs des présidents (1954)	Le statut des partis politiques (1955)	Les commissions parlementaires (1955)	La législation déléguée (1957)	Les systèmes budgétaires (1958)	Les amendements (1958)	Le contrôle de l'action gouvernementale (1960)	PARLEMENTS (1961)	L'organisation du travail parlementaire (1961)	Les pétitions (1961)	Les interpellations (1963)
Albanie . . .																					
Rép. féd. d'Allemagne																					
Etats-Unis d'Amérique																					
Australie . . .																					
Autriche . . .																					
Belgique . . .																					
Birmanie . . .																					
Bésil . . .																					
Bulgarie . . .																					
Ceylan . . .																					
Danemark . . .																					
Egypte . . .																					
Espagne . . .																					
Communauté Europ.																					
Finlande . . .																					
France . . .																					
Ghana . . .																					
Grande-Bretagne																					
Grèce . . .																					
Inde . . .																					
Indonésie . . .																					
Irlande . . .																					
Islande . . .																					
Israël . . .																					
Italie . . .																					
Japon . . .																					
Laos . . .																					
Luxembourg . . .																					
Monaco . . .																					
Norvège . . .																					
Pakistan . . .																					
Pays-Bas . . .																					
Philippines . . .																					
Pologne . . .																					
Roumanie . . .																					
Soudan . . .																					
Suède . . .																					
Suisse . . .																					
Syrie . . .																					
Tchécoslovaquie . . .																					
Turquie . . .																					
URSS . . .																					
Rép. du Viet-Nam . . .																					
Yougoslavie . . .																					
Nombre de systèmes nationaux étudiés . . .	12	14	13	15	17	17	12	14	18	20	21	17	21	19	22	23	23	41	24	20	22

Note explicative : Les parlements ayant participé aux enquêtes sus-mentionnées sont signalés par une étoile X, même si, s'agissant de parlements bicaméraux, cette participation est le fait d'une des assemblées seulement. Les parlements signalés par un cercle O sont ceux qui ont été étudiés ou mentionnés en l'absence d'une réponse au questionnaire correspondant. Dans le présent tableau nous n'avons fait figurer que les parlements ayant participé à une enquête au moins à l'exclusion de ceux dont le nom ne fait qu'apparaître dans les études comparées.

ANNEXE II
ASSOCIATION
DES SECRETAIRES GENERAUX
DES PARLEMENTS.

Questionnaire sur les pétitions

présenté par M. A.F. SCHEPEL, secrétaire général
de la Seconde Chambre des Etats-Généraux des Pays-Bas
(11 mai 1960)

Nota :

Le présent questionnaire traite seulement des pétitions adressées au Parlement et non des pétitions adressées à la Couronne, au Président, au Gouvernement ou aux tribunaux.

Observation préliminaire.

Si votre Parlement se compose de deux Chambres, veuillez indiquer si vos réponses s'appliquent aux deux Chambres et s'il y a entre elles des différences en matière de compétence et de procédure en ce qui concerne les pétitions.

I. Le droit de pétition

1. Le droit de présenter des pétitions au Parlement est-il reconnu : a) par votre Constitution écrite; si oui, en quels termes? b) par la loi non écrite et par la pratique parlementaire?

2. La Constitution (ou la loi non écrite) imposent-elles des restrictions au droit de pétition; par exemple : a) est-il réservé aux citoyens pris individuellement, ou bien des organismes publics ou privés peuvent-ils aussi l'exercer? b) les organismes publics ou privés ne sont-ils autorisés à présenter des pétitions que dans la mesure où la pétition se place dans les limites de leur activité légale?

II. Forme des pétitions

1. Le règlement de votre Parlement ou de votre Chambre prévoit-il que les pétitions doivent revêtir une forme particulière? Si oui, laquelle?

2. Si une pétition n'est pas rédigée dans la forme requise — par exemple si elle ne contient pas une « prière » (c'est-à-dire la conclusion dans laquelle le demandeur expose l'objet particulier de sa pétition) — la pétition est-elle acceptée ou renvoyée à son auteur avec les indications relatives aux corrections à faire, ou est-elle écartée?

3. a) Une pétition doit-elle être signée par son auteur lui-même? b) Une autre personne peut-elle signer en son nom; si oui, dans quelles conditions?

4. Une pétition doit-elle être manuscrite? Ou bien les pétitions tapées à la machine ou imprimées (à condition d'être dûment signées) sont-elles autorisées? Des exemplaires supplémentaires doivent-ils être ajoutés? L'auteur de la pétition doit-il envoyer un exemplaire de sa pétition au ministre responsable?

5. L'emploi du papier timbré est-il nécessaire pour toutes les catégories de pétitions ou pour quelques-unes? Si oui, quel en est le coût.

6. D'autres documents peuvent-ils être annexés aux pétitions?

7. Y a-t-il des règles concernant la langue à employer dans une pétition? Accepte-t-on les pétitions rédigées dans une autre langue que votre (vos) langue(s) officielle(s)? Si oui, la pétition doit-elle être accompagnée d'une traduction ou est-elle traduite par les services du secrétariat général?

8. Une pétition qui n'est pas rédigée en termes respectueux est-elle acceptée?

9. Qu'arrive-t-il si on découvre une falsification ou une fraude (par exemple dans les signatures)?

10. Y a-t-il certains sujets ou certains faits qui ne peuvent pas être mentionnés dans une pétition; par exemple est-ce interdit de faire référence à ce que les parlementaires peuvent avoir dit dans une discussion à la Chambre? Si oui, quelle est la raison de cette restriction?

11. Qui décide de la recevabilité d'une pétition : le Président, le Secrétaire général, une commission, une autre autorité? Peut-on faire appel devant la Chambre?

12. Si on ne prend pas de décision sur la recevabilité d'une pétition aussitôt après sa présentation, cette question vient-elle plus tard? Si oui, la réponse peut être donnée plus loin (voir question V, 1).

III. Contenu des pétitions

1. Les pétitions peuvent-elles demander seulement de redresser des torts, ou encore d'autres

choses; par exemple peuvent-elles demander l'adoption, le rejet ou l'amendement de projets de loi, de motions, de résolutions ou d'autres décisions parlementaires ?

2. Les pétitions ne sont-elles acceptées que dans les cas où la Chambre a le pouvoir juridique d'intervenir (vraisemblablement pas dans les cas qui peuvent être soumis aux tribunaux ou déjà en instance, ni dans les cas où la seule compétence appartient à une autorité locale ou à la direction d'une industrie nationalisée)? Si une pétition ne peut pas être acceptée, pour cette raison, est-elle envoyée à l'autorité compétente ?

3. Si une pétition demande réparation pour quelque chose dans le pouvoir de la Chambre et en même temps pour quelque chose hors de son pouvoir, la première partie de la pétition est-elle acceptée ?

4. Les pétitions émanant de l'étranger sont-elles acceptées seulement lorsqu'elles sont présentées par des citoyens de votre pays vivant à l'étranger, ou aussi lorsqu'elles sont présentées par d'autres personnes ? Ou bien ne sont-elles jamais acceptées ?

IV. Présentation des pétitions

1. Les pétitions doivent-elles être présentées par un parlementaire, ou bien l'intermédiaire d'un parlementaire n'est-il pas nécessaire ?

2. Dans le premier cas, y a-t-il des exceptions à cette règle ? Si oui, lesquelles ?

3. Si les pétitions peuvent être présentées seulement par un parlementaire, quelles sont les fondements de cette règle ? Le parlementaire est-il obligé de présenter la pétition qu'il reçoit d'un de ses électeurs, ou est-il libre de refuser ? Dans ce dernier cas, pour quels motifs ? Une pétition peut-elle être présentée par n'importe quel parlementaire ou seulement par le parlementaire appartenant à la circonscription de l'auteur de la pétition ?

4. Comment un parlementaire présente-t-il une pétition ? Doit-il faire une déclaration ? Doit-il s'assurer de la recevabilité de la pétition ?

5. Lorsque l'intermédiaire d'un parlementaire n'est pas exigé, les pétitions peuvent-elles être remises au Président, au Secrétaire général ou à tout autre fonctionnaire du Parlement par son auteur lui-même ? Si non, pourquoi ?

6. Si les pétitions peuvent être adressées par la poste ou peuvent être remises personnellement au Secrétariat général, un reçu est-il envoyé ou donné ?

7. Si l'auteur de la pétition accompagne sa pétition originale d'un nombre suffisant d'exemplaires, le Secrétariat Général les distribue-t-il aux parlementaires ?

8. De quelle façon (autre que la distribution d'exemplaires) fait-on connaître aux parlementaires le dépôt d'une pétition ? Imprime-t-on régulièrement une liste des pétitions ?

9. Y a-t-il franchise d'affranchissement pour l'envoi de pétitions à la Chambre ou à un ou plusieurs de ses membres ?

V. Examen des pétitions

1. Toutes les pétitions sont-elles examinées par la Chambre ou par un de ses organes (commission ou autre) ? Ou bien y a-t-il des pétitions qui sont immédiatement classées (c'est-à-dire écartées); si oui, qui en décide ?

2. Qu'advient-il des pétitions écrites par des personnes ouvertement aliénées ou pour d'autres raisons absolument incompréhensibles ? Fait-on connaître à la Chambre l'envoi de cette sorte de pétitions ?

3. La Chambre a-t-elle créé une Commission des pétitions ? Si oui, comment est-elle composée, contient-elle des membres de l'opposition ; par qui ses membres sont-ils nommés ? A-t-elle à sa disposition un secrétaire permanent et d'autres fonctionnaires ?

4. Quelles sont les règles de procédure applicable à cette commission (présidence, quorum, ordre du jour, procès-verbaux, etc) ?

5. S'il n'y a pas de Commission des pétitions, celles-ci sont-elles examinées par d'autres commissions, chacune dans la mesure où les pétitions rentrent dans son domaine de compétence ?

6. Fait-on à cet égard une distinction entre les pétitions demandant des réparations d'ordre personnel, et les pétitions concernant les projets de lois à l'étude ou d'autres questions d'intérêt ? Si oui, les premières sont-elles renvoyées à une Commission des pétitions et les secondes aux autres Commissions suivant leur compétence ; qui décide

alors de la commission qui sera saisie ? Une pétition peut-elle être renvoyée à plus d'une Commission à la fois ? Une commission peut-elle faire suivre une pétition à une autre commission ; une décision de la Chambre est elle nécessaire en pareil cas ?

7. La Commission des pétitions (ou toute autre commission saisie) enquête-t-elle sur la question qui fait l'objet de la pétition (autrement qu'en demandant des informations au Gouvernement) ? Si oui, dans quelles conditions l'enquête a-t-elle lieu ? La commission peut-elle utiliser les services du personnel compétent du Parlement ? Peut-elle se faire aider par une autre autorité ; si oui, laquelle ? Lorsque l'enquête n'est pas possible, le manque de facilités pour la mener, est-il ressenti comme un important handicap pour un travail sérieux ?

8. La Commission peut-elle ou doit-elle entendre l'auteur de la pétition ou toute autre personne qu'elle juge utile d'interroger ? Si une personne autre que l'auteur de la pétition est entendue, celui-ci peut-il l'interroger pendant son audition ? Si oui, peut-il se faire assister d'un avocat ? Les auditions sont-elles publiques ou à huis clos ? Les personnes convoquées par la commission sont-elles libres de refuser de se rendre à la convocation ? Doivent-elles prêter serment ? Leurs déclarations sont-elles sténographiées ; si oui, sont-elles publiées ?

9. La commission demande-t-elle en général des informations au ministre responsable avant de rédiger ses conclusions ? Arrive-t-il qu'à ce stade un ministre intervienne et répare les torts faits à l'auteur de la pétition avant que la commission ait établi ses conclusions ?

10. La commission fait-elle régulièrement rapport à la Chambre sur les pétitions dont elle est saisie ? Si oui, à quel rythme ?

11. Quelles sont les conclusions susceptibles d'être établies dans le rapport (par exemple : que la pétition est irrecevable ; qu'il n'y a pas lieu d'intervenir, l'auteur de la pétition n'ayant pas subi de torts ; que l'auteur de la pétition a subi des torts et doit recevoir réparation sous la forme d'une indemnité ou autrement ; que l'objet de la pétition concerne une question d'intérêt général et peut être discuté plus tard en liaison avec un autre

débat ; que la question a déjà été suffisamment discutée, etc.) ?

12. Les conclusions de la minorité sont-elles publiées en même temps que celles de la majorité de la commission ?

13. a) Les conclusions de la commission sont-elles définitives ? b) Ou sont-elles définitives à moins qu'un ou plusieurs parlementaires demandent un débat ? c) Ou sont-elles toujours soumises à la Chambre ?

14. Si les conclusions doivent être portées devant la Chambre, chaque conclusion peut-elle être discutée ? Tout parlementaire peut-il proposer des amendements à la conclusion ? Qui parle au nom de la commission ? Les ministres prennent-ils part à la discussion ? Y a-t-il une règle sur le temps qui doit s'écouler entre le moment où la commission saisit l'Assemblée et celui où s'engage le débat public ?

15. La commission peut-elle conclure que la question ne doit pas être traitée immédiatement, qu'il convient de demander au Gouvernement des informations ou un supplément d'informations et qu'aucune décision ne doit être prise avant que les informations aient été données.

16. Si oui, qu'advient-il après que ces informations ont été données ? Les renseignements supplémentaires sont-ils imprimés et publiés sous forme de documents parlementaires ? Est-ce la même commission qui propose de nouvelles conclusions, ou les renseignements sont-ils étudiés par une commission ad hoc ?

17. Quelles positions le ministre peut-il prendre à l'égard des conclusions de la commission ? Si celles-ci sont (lorsque cela s'avère nécessaire) adoptées par la Chambre et si le ministre refuse d'en tenir compte, arrive-t-il que cela conduise à une crise ? Est-il déjà arrivé qu'un ministre donne sa démission, parce que la Chambre avait, à l'issue d'une telle discussion, adopté ou menacé d'adopter une motion de méfiance ?

18. Réserve-t-on des temps de séance aux discussions sur les pétitions ? Y a-t-il des dispositions prévoyant la discussion immédiate de pétitions urgentes ?

19. Les auteurs des pétitions sont-ils informés des conclusions de la commission et de la Chambre ? Si oui, de quelle manière ?

VI. Nombre des pétitions

1. Pouvez-vous donner une idée approximative du nombre des pétitions adressées à votre Chambre ou à chacune des deux Chambres de votre Parlement pendant une année parlementaire normale ?

2. Si possible veuillez donner le pourcentage approximatif des cas dans lesquels l'auteur de la pétition a obtenu satisfaction complètement ou partiellement. (Ceci s'applique naturellement seulement aux pétitions demandant réparation à titre individuel).

VII. Système du « Ombudsman » (*Procureur parlementaire*)

1. Un tel système existe-t-il dans votre pays ? Si oui, l'Ombudsman, le procureur, le « Beauftragte » ou quel que soit son nom est-il compétent pour tous les torts ou seulement pour une cer-

taine catégorie de torts (par exemple ceux qui concernent les questions militaires) ? S'ils sont deux ou plus, comment se répartissent-ils le travail ?

2. Veuillez donner une brève explication sur la façon dont ce système fonctionne dans votre pays.

3. Pensez-vous que l'existence de cette personne (ou de ces personnes) a pour effet de réduire grandement le nombre des pétitions adressées à votre Parlement ? Pouvez-vous donner des renseignements qui semblent fournir la preuve de cet effet ?

4. Les pétitions adressées à votre Parlement sont-elles toujours renvoyées à l'Ombudsman, ou sont-elles en substance examinées de la même façon que dans les Parlements où cette institution n'existe pas ?

ANNEXE III

UNION INTERPARLEMENTAIRE

Enquête destinée à la préparation
de la deuxième édition
de l'ouvrage comparatif « PARLEMENTS »

Questionnaire
(1^{er} avril 1963)

PREMIERE PARTIE

Composition et organisation du Parlement

A. COMPOSITION

1. a) Le Parlement de votre pays comporte-t-il une seule assemblée ? Ou plusieurs ? Combien ?

b) Dans le cas où il y a plusieurs assemblées, sur quelle base sont-elles constituées (Chambre fédérale, Chambre haute, Chambre corporative, Chambre basse, etc.) ?

c) Les assemblées ont-elles des droits égaux ?

2. a) Si la ou les assemblées composant votre Parlement ne sont pas des assemblées élues en tout ou en partie, comment sont désignés les membres non élus ?

b) Par quelle autorité ? Dans quelle proportion ? Existe-t-il des membres héréditaires ?

3. a) Les membres élus des assemblées le sont-ils au suffrage universel ? Au suffrage restreint ?

b) Veuillez exposer les principes du mode de scrutin en vigueur dans votre pays pour les élections. (scrutin uninominal ou scrutin de liste ? A un tour ou à plusieurs tours ? Représentation proportionnelle ? Sur le plan national ou sur le plan régional ? Autres systèmes, apparemment, etc.) ?

c) Existe-t-il des membres suppléants nommés en même temps que les parlementaires titulaires ? Sinon, comment est-il pourvu à la vacance d'un siège ? Par une élection partielle ?

4. Règles de l'électorat.

a) Qui vote aux élections pour chacune des Chambres (âge, sexe, conditions de cens, de propriété, d'instruction, etc.) ?

b) Existe-t-il des incapacités (condamnations, etc.) ou des incompatibilités (professions ou fonctions exercées) ?

5. Règles relatives à l'éligibilité.

a) Qui peut être élu à chacune des Chambres ?

b) Existe-t-il des incapacités ou des incompatibilités ?

6. Comment sont présentés ou désignés les candidats ?

a) Sont-ils présentés individuellement ?

b) Sont-ils présentés par une organisation électorale ? Par des organisations économiques, sociales, etc. ? Par des élections primaires (polls, primaries) ? Par les partis politiques ?

c) Existe-t-il une législation spéciale à cet égard ?

d) Existe-t-il plusieurs partis politiques ? Si oui, ont-ils des droits égaux ? Comment sont-ils garantis ? Leur existence est-elle soumise à autorisation ? Certains partis sont-ils frappés d'interdiction ?

7. La campagne électorale.

a) La campagne est-elle réglementée : quant à la propagande ? Quant aux frais ? Quant aux moyens divers utilisés par les candidats (transport, invitations, etc.) ?

b) La campagne est-elle facilitée par ces réglementations : pour tous les candidats ou pour certains seulement ? Ou à l'exclusion de certains ?

c) Existe-t-il un contentieux de ces réglementations ?

8. a) Comment et à quels intervalles sont déterminées l'étendue et la consistance des circonscriptions : par la loi électorale ? Par le pouvoir exécutif ?

b) Dans les cas où les territoires dépendants n'ont pas leurs propres institutions représentatives, leur représentation est-elle assurée au sein du Parlement métropolitain au même titre que celle de la métropole ?

c) Les élus représentent-ils des fractions sensiblement égales de la population ?

Y a-t-il, à cet égard, des différences entre les assemblées, s'il en existe plus d'une ?

d) Comment sont établies et tenues à jour les listes électorales ?

Les citoyens désirant voter doivent-ils faire une démarche particulière ou sont-ils automatiquement convoqués ?

9. Le vote est-il obligatoire ?

a) Dans l'affirmative, comment est assuré le respect de cette obligation ?

b) Existe-t-il un vote plural ?

Le vote par procuration et le vote par correspondance sont-ils autorisés et organisés ?

c) Comment sont réprimées les fraudes électorales ?

10. a) Comment sont établis les bulletins de vote permettant de distinguer les candidats (nominativement, figurativement, par des couleurs différentes, etc.) ?

b) Le vote est-il secret ? Par quel moyen est assuré le secret ?

c) Par quel moyen est assuré : le contrôle des opérations électorales ? La discipline des lieux de vote ? Le dépouillement des résultats ? Leur proclamation ?

11. Quelle a été la proportion d'abstentions lors du dernier renouvellement des assemblées élues de votre Parlement, par rapport à la population ? par rapport aux électeurs inscrits ?

12. a) La proclamation des élus par les autorités qui président aux élections s'impose-t-elle à l'assemblée intéressée ?

Ou celle-ci possède-t-elle le droit de vérification des pouvoirs ? De valider ou d'invalider ?

Dans la négative, quelle est l'autorité ou la juridiction qui apprécie la validité des élections ?

b) Existe-t-il un contentieux des décisions prises en matière de vérification des pouvoirs ?

13. Quelle est la durée du mandat parlementaire de chaque assemblée ?

Comment le mandat peut-il prendre fin avant l'expiration de sa durée : par démission ? Par déchéance ? Par révocation du parlementaire par ses électeurs ? Par la dissolution de l'assemblée ?

14. Les parlementaires rendent-ils compte de leur action devant leurs électeurs ? Dans l'affirmative, cette obligation résulte-t-elle de la loi ?

Comment est-elle réglée et sanctionnée ?

B. ORGANISATION

15. Le statut du parlementaire.

a) L'immunité.

Les parlementaires sont-ils couverts par une immunité spéciale ?

Quelle en est l'étendue ?

L'immunité s'applique-t-elle aux délits de droit commun ?

Couvre-t-elle le parlementaire pendant toute la durée du mandat ? Ou pendant la durée des sessions ?

b) L'indemnité parlementaire.

Quel est le caractère et le montant de l'indemnité ?

Les membres du Parlement jouissent-ils d'autres avantages ou facilités (pensions de retraite, transports, franchise postale, etc.) ?

c) Quelles sont les incompatibilités entre le mandat parlementaire et certaines fonctions ou professions ?

Le parlementaire devenu ministre conserve-t-il son mandat ?

d) Le statut des parlementaires contient-il d'autres modalités ?

16. L'organisme directeur de l'assemblée.

a) Quel est l'organisme directeur de l'assemblée ?

Président (ou « *Speaker* ») ?

Bureau ?

Autres formes de collège ?

b) Quelles sont les fonctions du Présidium, là où il en existe un ?

c) Le Bureau ou autre collège est-il nommé ?

Si oui, par qui ?

Est-il élu ?

Suivant quelle procédure ?

Quelle est la durée du mandat ?

d) Quelle est la composition du Bureau et la fonction de chacun de ses membres ?

Vice-présidents ?

Secrétaires ?

Questeurs ?

e) Quelles sont les fonctions du Bureau en tant que collège ?

Représentation de l'assemblée ?

Administration de l'assemblée ?

Le Bureau a-t-il des attributions politiques ?

Lesquelles ?

17. Les offenses au Parlement sont-elles réprimées et comment ?

18. Le Président (ou « *Speaker* ») de l'assemblée.

- a) Comment est-il désigné ?
 Est-il nommé ?
 Si oui, par qui ?
 Est-il élu ?
 Par quelle procédure ?
- b) Quelle est la durée de son mandat ?
 Plusieurs législatures ?
 Une seule législature ?
 Une session ?
- c) Quels sont les pouvoirs du Président (ou « Speaker ») de l'assemblée ou de chaque assemblée ?

19. L'administration de l'assemblée ?

- a) Le Bureau est-il assisté d'un secrétariat ?
 Comment ce secrétariat est-il géré ?
 Existe-t-il un secrétaire général (ou « clerk » ou « greffier ») ?
 Si oui, par qui est-il désigné ? Et comment ?

- b) De quels services se compose le secrétariat ?
 Est-il chargé de la rédaction des comptes rendus ?
 Lesquels ?

- c) Combien comporte-t-il de fonctionnaires de chaque catégorie ?

20. L'autonomie de l'Assemblée.

- a) L'assemblée établit-elle elle-même son budget ?

- b) Contrôle-t-elle elle-même les comptes de son administration ?

- c) Dans le cas contraire, qui établit le budget et contrôle les comptes de l'assemblée ?

- d) L'administration de l'assemblée est-elle autonome ?

- e) Les fonctionnaires font-ils partie de la fonction publique en général (nomination, avancement, discipline) ?

Où jouissent-ils d'un statut particulier établi par l'assemblée ou par son organisme directeur ?

- f) Est-il possible de porter en justice une action contre les décisions du Bureau ou de l'organisme directeur de l'assemblée ?

Et aussi contre les décisions de l'assemblée elle-même ?

- g) Comment est établi le Règlement intérieur de l'assemblée (préparation, discussion, adoption) ?

21. Les groupes politiques.

- a) Les membres des assemblées se réunissent-ils par affinités politiques ?

- b) Existe-t-il un nombre minimum de membres pour constituer un groupe politique ?

- c) Quels sont le rôle et l'action des groupes politiques dans la procédure et le déroulement des travaux de l'assemblée ?

22. Les commissions.

- a) Les membres de l'assemblée sont-ils groupés en commissions (ou committees) pour des études déterminées ou pour certains travaux ?

Les commissions sont-elles permanentes ?

- Ou sont-elles nommées pour l'examen d'une affaire particulière ?

Existe-t-il des commissions d'enquête ? Permanentes ou temporaires ?

Plusieurs commissions peuvent-elles se réunir ensemble pour l'examen d'une affaire ?

Existe-t-il des commissions communes aux deux assemblées (là où il y en a deux) ?

Quel est, dans ce cas, la compétence des commissions mixtes ?

- b) Comment sont nommées les commissions ?

Les membres de l'assemblée doivent-ils faire partie d'une commission ?

Peuvent-ils faire partie de plusieurs ?

Les commissions sont-elles proportionnelles ? (c'est-à-dire sont-elles constituées à la représentation proportionnelle des groupes de parlementaires) ?

Y a-t-il des commissaires titulaires et des commissaires suppléants ?

L'ancienneté de mandat joue-t-elle un rôle ?

Les réunions des commissions sont-elles publiques ?

Un parlementaire qui n'est pas membre d'une commission peut-il assister aux séances et participer aux travaux de celle-ci ?

- c) Comment est constitué l'organisme directeur des commissions ?

En particulier, comment est désigné le Président (nomination, élection, ancienneté) ?

Répartition des présidences entre la majorité et les minorités ?

- d) Quelle est la procédure en usage devant les commissions ?

La procédure en assemblée plénière s'applique-t-elle de plein droit aux travaux des commissions ?

e) Les commissions se réunissent-elles entre les sessions du *Parlement*? Dans l'affirmative, donner si possible des chiffres sur la fréquence et la durée de ces réunions au cours de ces dernières années.

23. Lieu des débats.

a) Comment est constituée la salle des séances (*cercle complet, hémicycle, salle rectangulaire*)?

b) Comment sont disposés les sièges (*en hémicycle, en rangées de part et d'autre de la présidence, en rangées face à la présidence*)?

c) Comment les membres de l'assemblée sont-ils placés en séance (*par ordre alphabétique, par affinités politiques, par circonscriptions, etc.*)?

24. Sessions et séances.

a) A quels intervalles et selon quelles dispositions *juridiques* le *Parlement* se réunit-il?

b) Quelle a été la durée des sessions ces dernières années?

c) *Donnez si possible le nombre de séances plénières et le nombre d'heures de réunion de votre parlement ces dernières années?*

25. Régime linguistique.

Si plusieurs langues sont utilisées dans votre Parlement, précisez-en le nombre et le régime juridique.

Utilisez-vous l'interprétation simultanée en séance plénière et en commission?

DEUXIEME PARTIE

La fonction législative du Parlement

1. La fonction législative est-elle exclusivement exercée par le *Parlement* ou est-elle partagée avec un autre pouvoir? Et, dans ce cas, lequel (*le Chef de l'Etat, le Présidium, le Gouvernement, le corps électoral*)?

2. L'initiative des lois.

a) L'assemblée, ou les assemblées, possèdent-elles exclusivement l'initiative des lois?

Dans le cas contraire, qui possède l'initiative concurremment avec les assemblées (*pouvoir exécutif, organisme économique, syndicat, etc.*)?

b) S'il y a plusieurs assemblées, existe-t-il une différence entre elles à cet égard?

Y a-t-il des limitations constitutionnelles ou réglementaires à cette initiative?

Lesquelles?

c) Comment l'initiative parlementaire s'exerce-t-elle?

Est-elle individuelle?

Est-elle nécessairement collective?

Et, dans ce cas, quelles en sont les modalités?

d) Quels sont les droits des commissions en matière d'initiative?

e) Comment le *Parlement* répond-il, le cas échéant, au message du chef de l'Etat (*ou au discours du Trône*)?

3. La délégation du pouvoir législatif.

La Constitution ou l'usage autorisent-ils la délégation permanente ou temporaire de tout ou partie du pouvoir législatif au pouvoir exécutif?

4. L'élaboration des lois.

a) Comment l'assemblée (ou les assemblées) procèdent-elles à l'étude des projets qui lui (ou leurs) sont soumis?

Quels sont, à cet égard, les droits de la majorité, de l'opposition et de chaque parlementaire individuellement?

b) Quel est, à cet égard, le rôle de chaque commission (*compétence, à quel stade intervient le renvoi des affaires devant elle, étendue de leur examen*)?

La commission peut-elle entendre les représentants du *Gouvernement*?

Peut-elle citer des témoins?

Une commission doit-elle entendre le représentant du *Gouvernement*, lorsque celui-ci le demande?

Nomme-t-elle un rapporteur? Peut-elle nommer un rapporteur de la minorité?

Etablit-elle un rapport écrit ou oral?

c) En séance plénière, l'assemblée discute-t-elle sur le projet issu des délibérations de la commission ou sur le texte initialement proposé?

d) Des consultations extra-parlementaires interviennent-elles à un stade ou à l'autre de l'élaboration de la loi?

Si oui, sous quelle forme (*renvoi à des organismes spéciaux ou à des experts, referendum consultatif, etc.*)?

e) Comment et par qui est établi l'ordre du jour (*Conseil des doyens, Conférence des Présidents de groupes, Président ou « Speaker »*)?

Quel est en la matière le pouvoir réel du Gouvernement ?

f) Quelles sont les méthodes employées pour abrégier les débats et permettre au Parlement de gagner du temps ?

g) Comment est réglementé le droit de parole ? Pour le rapporteur, pour les membres de l'assemblée et ceux du Gouvernement ?

h) L'assemblée procède-t-elle, en séance plénière, à une ou plusieurs lectures des projets qui lui sont soumis ?

Dans le cas de plusieurs lectures successives, y a-t-il des différences de procédures ?

i) Les membres de l'assemblée peuvent-ils déposer des motions de procédure pour retarder ou pour empêcher l'adoption d'un projet ?

Quels sont les moyens donnés à la majorité pour surmonter l'obstruction si elle a lieu ?

j) Les membres de l'assemblée (ou des assemblées) ont-ils le droit d'amendement ?

Y a-t-il des limitations à ce droit ?

Lesquelles ?

Selon quelle forme les amendements doivent-ils être déposés ?

Dans quel ordre sont discutés les amendements ?

Quelles sont les attributions du Président à cet égard ?

k) Comment sont prises les décisions et à quelle majorité ?

Le vote est-il secret ou public ? (Dans ce dernier cas, les noms sont-ils publiés) ?

Quelles sont les modalités techniques du vote : vote à mains levées, par assis et levés, par appel nominal, par division, par bulletins (et, dans ce cas, la procuration est-elle autorisée ?), vote électrique, etc. ?

l) Existe-t-il, dans certains cas, une majorité qualifiée ?

m) Y a-t-il une différence entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires ?

n) Comment est réalisé l'accord des assemblées, lorsqu'il y en a plusieurs ?

5. La promulgation des lois.

a) Qui assure la promulgation des lois ?

b) Les lois votées sont-elles immédiatement exécutoires ?

c) Une autorité ou le corps électoral ont-ils le droit de retarder ou d'empêcher l'application de la loi par un veto ou un refus de sanction ?

Quelles sont les limites et les modalités de l'exercice du veto ?

Comment cette opposition peut-elle être surmontée par le Parlement ?

6. La constitutionnalité des lois.

Existe-t-il un contrôle de la constitutionnalité des lois ?

TROISIEME PARTIE

La compétence budgétaire et financière du Parlement

1. a) Le budget a-t-il le caractère d'une loi ?

b) Précisez si votre Parlement est saisi globalement du budget de l'Etat ou séparément du budget des différents ministères.

2. Tous les impôts, ressources fiscales d'ordre divers et revenus sont-ils compris dans le budget ou font-ils l'objet de dispositions distinctes ?

3. A qui incombe l'initiative du budget ? Comment celui-ci est-il préparé ?

4. Quels sont les droits des membres du Parlement (et des représentants de l'opposition) en matière financière et budgétaire et quelles sont les restrictions apportées à ces droits et à leur exercice ?

5. Dans les cas où il existe deux ou plusieurs Chambres, quelles sont leurs compétences respectives en matière financière et budgétaire ?

6. a) Quelle est l'année financière (exercice) ?

b) Le budget doit-il être voté avant le début de l'exercice sur lequel il porte ? Dans l'affirmative, combien de temps à l'avance ?

c) Quelles sont les dispositions prévues, lorsque le budget n'est pas voté en temps utile (douzièmes provisoires) ?

d) Précisez le temps qui s'est écoulé ces dernières années, entre le moment où votre Parlement a été saisi du budget et le moment où il a achevé l'adoption.

e) Précisez à quelle date votre Parlement a achevé l'adoption du budget, ces dernières années.

7. Le budget est-il soumis à une commission seulement ou son examen est-il confié à deux ou plusieurs commissions ?

8. Existe-t-il un droit de veto à l'égard du budget ou des lois financières ?

9. Y a-t-il des dispositions ou des restrictions spéciales pour la discussion du budget et des lois financières ?

10. Dans les cas où il existe deux assemblées *compétentes en matière budgétaire*, quelle sont les dispositions prises pour assurer l'accord entre elles ?

11. a) Quelle est la compétence financière du Parlement à l'égard des entreprises publiques, des entreprises nationalisées et des entreprises d'économie mixte ?

b) Les crédits afférents à de telles entreprises sont-ils compris dans le budget ou dans d'autres dispositions financières ?

QUATRIEME PARTIE

La fonction de contrôle du Parlement

1. Quelles est la fonction du Parlement dans la désignation :

a) Du chef de l'Etat ?

b) Du chef du Gouvernement ?

c) Du cabinet et de certains hauts fonctionnaires ?

d) Et comment cette fonction s'exerce-t-elle ?

2. Le Gouvernement est-il politiquement responsable devant le Parlement ? Ou devant l'une des assemblées seulement ? Pour quels actes ?

3. Cette responsabilité est-elle prévue par la Constitution, par la loi ou établie par la coutume, et cela de quelle manière ?

4. a) Dans les cas où le Gouvernement est politiquement responsable, par quelles techniques parlementaires cette responsabilité est-elle mise en jeu ?

b) *Exposez la procédure, le rôle et l'importance respectifs* de la motion de censure, de la question de confiance, de l'interpellation, des questions orales, des questions écrites.

5. Dans les cas où le Gouvernement n'est pas politiquement responsable devant le Parlement, sous quelle forme celui-ci contrôle-t-il le Gouvernement et l'administration ?

6. Le Gouvernement est-il tenu de donner des informations au Parlement à la demande de celui-ci ou de l'un de ses membres ?

Existe-t-il une procédure pour faire respecter cette obligation ?

7. Le Parlement exerce-t-il un contrôle sur d'autres autorités publiques ?

Et dans l'affirmative, de quelle manière ?

8. Quelle est la sanction de la responsabilité gouvernementale.

La responsabilité est-elle collective ou personnelle ?

9. Comment s'exerce le contrôle parlementaire de l'exécution du budget ?

(*Intervention d'une Cour des comptes, d'un Contrôleur général, d'une Commission spécialisée*).

10. Quel est le rôle des commissions en matière de contrôle de l'activité gouvernementale ?

On-t-elles le droit de recueillir des témoignages sous serment ?

Les fonctionnaires publics sont-ils tenus ou peuvent-ils être empêchés par le Gouvernement de répondre aux questions qui leur sont posées par les commissions parlementaires ?

11. Quel est le rôle du Parlement dans la conduite et le contrôle de la politique extérieure (consultation préalable, négociation et ratification des traités) ?

12. Le Parlement a-t-il dans certaines circonstances — et lesquelles ? — une fonction de jugement ?

13. Y a-t-il d'autres moyens par lesquels s'exerce le contrôle du Parlement sur le Gouvernement ?

Remarque finale

Les Groupes nationaux sont invités à compléter leurs réponses sur les points, importants de leur système parlementaire qui ne seraient pas couverts par le présent questionnaire.

Il serait utile également qu'ils voulussent bien fournir des indications bibliographiques concernant les ouvrages récents sur leurs institutions parlementaires.

