

L'autonomie administrative et financière des assemblées parlementaires

Rapport définitif de M. Michel Couderc, Secrétaire général de la Questure, Assemblée nationale, France, adopté lors de la session de Moscou (septembre 1998)

INTRODUCTION

L'autonomie des assemblées parlementaires est une question que l'on pourrait qualifier de « transversale » car elle touche à tous les aspects de l'organisation et de fonctionnement des Parlements. Même réduite à ses dimensions administrative et financière, la question pouvait paraître trop large et susciter de ce fait des réponses trop générales pour être pertinentes. Or c'est l'inverse qui s'est produit.

Je remercie très vivement mes cinquante deux collègues (Annexe 1) pour la richesse et la précision de leurs réponses. Cette abondance de biens me conduit à présenter un rapport qui sera à la fois trop abondant et nécessairement incomplet. Je demande donc à chacun de m'excuser s'il ne retrouve pas la mention analytique de ses propres réponses. Sauf dans les tableaux, je n'ai nommément cité que les Assemblées qui apportaient un point de vue particulièrement éclairant sur tel aspect du problème ou celles qui faisaient exception aux réponses majoritaires.

L'autonomie n'est donc pas une « noix creuse » mais une réalité concrète qui exprime de manière et à des degrés divers selon les pays la spécificité commune du phénomène parlementaire à travers le monde. Rien d'étonnant, puisque l'autonomie se définit en effet par la non dépendance ou la non subordination des Assemblées à l'égard de l'Exécutif d'une part, et par la possibilité, d'autre part, de s'affranchir, au moins en partie, des règles juridiques de droit commun pour obéir à des règles propres.

C'est ce que montrent les réponses **sur les fondements du principe d'autonomie** qui seront examinées en introduction.

Tout d'abord, dans la quasi-totalité des Etats, le principe de l'autonomie du Parlement est formellement reconnu par les textes¹. Cette reconnaissance résulte soit de la Constitution dont un ou plusieurs articles consacrent expressément cette autonomie ; soit du principe de la séparation des pouvoirs formellement inscrit dans le texte constitutionnel ou dans un texte ayant valeur constitutionnelle (en France, on parle de « bloc de constitutionnalité ») ou encore figurant parmi les principes généraux de droit ; soit enfin de l'organisation même des trois pouvoirs telle qu'elle est décrite dans la Constitution. C'est cette séparation des pouvoirs, en particulier avec l'Exécutif, qui fonde l'autonomie des Assemblées.

Toutefois, le principe d'autonomie revêt une expression différente dans les assemblées qui ne sont pas régies par une constitution écrite mais par des règles coutumières et dans lesquelles le principe de la séparation des pouvoirs a un sens particulier. Ainsi au Royaume-Uni, le Parlement est composé de la Couronne et des deux Chambres. Dès lors, on ne peut que comprendre le scrupule intellectuel de notre collègue de la Chambre des Communes du Royaume-Uni lorsqu'il reconnaît qu'il « n'est pas aisé de répondre précisément » à la question de l'autonomie. Fort heureusement, nous lisons quelques lignes plus loin, sous la même plume

¹ Exception faite du Parlement européen, de la Chambre des Représentants de Chypre, de l'Assemblée nationale du Kenya et, dans une certaine mesure, l'Assemblée Fédérale Suisse

autorisée du Greffier de la Mère des Parlements, cette modeste constatation : « c'est seulement en 1341 que la Chambre des Communes a commencé ... à agir de façon entièrement autonome. Elle agit de façon autonome depuis cette date ». Nous sommes donc pleinement rassurés. La même réponse vaut «mutatis mutandis » pour la Chambre des Lords et pour la plupart des Parlements qui se réclament de la tradition Westminsterienne même lorsqu'ils sont soumis à une constitution de droit écrit.

Ces variations sur les modes d'expression du principe d'autonomie amènent une autre réflexion empreinte elle aussi de relativisme. Le lien très fort qui relie l'autonomie des assemblées au principe de la séparation des pouvoirs ou à la conquête historique de leurs prérogatives pourrait nous inciter à voir dans l'autonomie administrative et financière d'un Parlement le critère et la mesure de l'étendue de ses pouvoirs. Plus cette autonomie serait forte, plus le Parlement aurait de pouvoir. L'exemple du Parlement français qui jouit d'une forte autonomie dans ces domaines nous incite à manier ce genre de raisonnement avec la plus extrême prudence. C'est dire que si l'autonomie administrative et financière est une condition souvent nécessaire du plein exercice de ses pouvoirs par un Parlement, elle n'en est pas, loin s'en faut, la condition suffisante.

Cette autonomie a, dans toutes les assemblées, un trait commun. Elle n'interdit évidemment pas la collaboration avec le gouvernement. La séparation des pouvoirs dont elle découle se caractérise dans une majorité de Parlements comme une « séparation flexible » ou « séparation-collaboration ». L'autonomie parlementaire s'inscrit donc dans l'organisation institutionnelle de l'Etat dont le Parlement fait partie.

Cette autonomie a une finalité : lui permettre d'exercer librement les compétences dont il est investi par la Constitution. C'est donc une autonomie fonctionnelle qui se traduit par la possibilité pour chaque assemblée de «déterminer son mode d'organisation et ses procédures, d'élire ses propres organes notamment ses commissions, d'être convoquée par son Président et surtout d'établir son Règlement, selon les termes de notre collègue du Bundestag ».

Dans la hiérarchie des normes, après la Constitution, les lois organiques prises pour l'application de la Constitution, les principes généraux du droit et la loi, c'est en effet le Règlement (dans certains Parlements, il a valeur législative) qui confirme et surtout organise l'autonomie fonctionnelle de chaque assemblée. En régime bicaméral, l'autonomie doit être comprise comme particulière à chaque assemblée, même si ces deux autonomies distinctes ont le même fondement constitutionnel. Cette distinction ne fait que refléter le rôle respectif des deux Chambres, différentes et complémentaires, dans le fonctionnement des institutions de chaque pays.

Le fait que le Parlement soit partie intégrante de l'Etat explique que dans la majorité des cas, les assemblées ne jouissent pas de la personnalité juridique dans la mesure où l'Etat possède cette personnalité.

Cependant, des exceptions confirment la règle. Les réponses les plus nettes sont apportées par les deux Chambres des Pays-Bas et surtout par les deux Chambres de la République d'Italie, notamment par notre collègue du Sénat italien qui énumère les attributs principaux de la personnalité juridique : « ester en justice, acquérir des biens immobiliers, stipuler des contrats de droit commun ».

Pour de nombreux autres parlements, la réponse à la question reste douteuse. Comme l'observent nos collègues égyptien et portugais, la réponse suppose que la notion d'Etat soit

clairement définie. A cet égard, on notera que les réponses des deux assemblées d'un même Parlement sont parfois divergentes : ainsi, la Chambre des Communes du Canada répond « oui » quand le Sénat de ce pays répond « non ». L'Assemblée nationale française fait une réponse négative quand le Sénat français émet un doute, rejoignant en cela le Parlement britannique.

En réalité, comme on va le voir, les réponses de principe n'épuisent pas la question. C'est l'exercice effectif et pratique de leurs prérogatives qui montre le degré d'autonomie des assemblées et révèle si elles possèdent en totalité, en partie ou pas du tout, les attributs de la personnalité juridique.

PREMIERE PARTIE : LE CHAMP DE L'AUTONOMIE

1 - Les questions posées sous cette rubrique tendaient tout d'abord à **mesurer, dans la pratique, l'étendue du champ de l'autonomie** parlementaire dans les trois domaines des pouvoirs institutionnels, de l'administration et des finances de chaque assemblée, de son organisation interne.

1-1. - A l'exception du Parlement européen dont « les frontières précises des pouvoirs et fonctions ... n'ont pas encore été déterminées », la quasi totalité des assemblées reconnaît une autonomie effective mais variable dans son étendue, en matière institutionnelle, c'est-à-dire en tant que pouvoir. Dans les faits, la liberté d'organisation et de fonctionnement d'instances du travail parlementaire comme les commissions ou les groupes politiques confirme l'autonomie inscrite dans les textes. L'existence du Règlement qui s'applique sous l'autorité exclusive de chaque assemblée (sous réserve de sa conformité à la Constitution) est la preuve d'une autonomie dans l'élaboration et l'application des procédures, fortement soulignée par tous les Parlements, même si le droit parlementaire n'est qu'une partie du droit constitutionnel.

Toutefois, cette autonomie varie en fonction des pouvoirs que la Constitution de chaque Etat reconnaît au Parlement. Pour un même Parlement, elle peut également être plus ou moins grande selon qu'il s'agit de la fonction législative, du pouvoir budgétaire ou du contrôle du gouvernement. Notons que plusieurs Chambres Hautes ou Secondes Chambres mentionnent des limitations constitutionnelles de leurs pouvoirs (Bundesrat allemand, Parlement du Royaume-Uni, Sénat australien) ; d'autres assemblées limitent expressément leur autonomie au droit parlementaire et à la procédure (Knesset d'Israël, Assemblée nationale de Zambie), ou ne reconnaissent qu'une autonomie partielle (Sri-Lanka).

1-2. - La plupart des Parlements affirment qu'ils bénéficient effectivement de l'autonomie administrative caractérisée par une organisation interne des services qui leur est propre et par l'autorité et le contrôle exercé sur les fonctionnaires parlementaires.

L'appréciation globale de l'autonomie financière est plus nuancée et donc plus difficile à apprécier. D'une part, en effet, le budget de chaque assemblée fait partie du budget général de l'Etat. A ce titre, il est effectivement voté par le Parlement. Mais, d'autre part, l'influence, voire le contrôle du gouvernement, sont loin d'être négligeables. Plus de la moitié des réponses dépouillées affirme que l'autonomie financière n'est que partielle et dans trois cas au moins inexistante.

On verra dans la deuxième partie ce qui justifie ces réponses.

1-3. - En revanche, toutes les assemblées sont dotées d'instances ayant un pouvoir de décision et d'arbitrage en matière d'organisation et de fonctionnement interne.

A l'exception des deux Chambres du Royaume-Uni qui précisent qu'en dehors des « select committees », le modèle de Westminster ne comporte pas d'organes permanents mais une pratique de consultation de personnalités (« anciens » ou hauts responsables politiques), tous les Parlements ont des organes permanents élus et, par conséquent, autonomes qui prennent des décisions au plus haut niveau. Il s'agit le plus souvent des Bureaux et des Présidents d'assemblée. Parfois aussi des Vice-présidents. Le Bundestag distingue le « Conseil des Anciens », organe de direction politique prévu par le Règlement et le Présidium (le président et les vice-présidents), tandis que le Bundesrat mentionne, outre le Bureau, un conseil consultatif permanent.

On observe que dans la plupart des Parlements, ces organes ou ces instances, notamment le Président et le Bureau, possèdent des pouvoirs de direction et d'arbitrage à la fois pour les questions politiques et pour les questions d'organisation et de fonctionnement interne, en particulier en matière administrative et financière.

L'Assemblée nationale et le Sénat français mentionnent à ce niveau les Questeurs qui font partie du Bureau mais ont un rôle administratif et financier spécifique. Il s'agit là d'une caractéristique également commune aux Parlements Italien, Roumain et Belge et à la quasi-totalité des assemblées africaines francophones. C'est pourquoi on pourrait parler d'un type d'organisation parlementaire romano-francophone.

2. - Une autre manière d'apprécier le champ de l'autonomie, c'est de **mesurer la protection dont bénéficient les assemblées et leurs membres** dans trois domaines particulièrement sensibles : la sécurité, la protection sociale et la rémunération des parlementaires qui sont autant de garanties matérielles importantes de l'indépendance des élus.

2-1. - La condition la plus élémentaire de la liberté de délibération d'une assemblée est la sûreté de ses membres et par conséquent la protection de ses locaux. On peut penser que plus le personnel chargé de la sécurité sera dépendant des autorités parlementaires, plus l'autonomie du Parlement sera grande et mieux cette sécurité sera assurée.

Le contenu des réponses dépouillées a conduit à dresser un tableau faisant apparaître quatre critères d'autonomie :

- Est-ce que le contrôle des entrées (colonne 1) et la sécurité à l'intérieur des bâtiments (colonne 2) sont assurés par des services de l'Assemblée ?
- L'entrée des forces de police dans l'enceinte du Parlement est-elle soumise à autorisation parlementaire (colonne 3) ?
- Existe-t-il un organe parlementaire qui a effectivement autorité sur les personnels et les forces de sécurité à l'intérieur de l'assemblée et lequel ?

Une nette majorité (31 sur 49) répond positivement aux quatre critères d'autonomie. Cette moyenne des réponses positives apportées à ces quatre questions ne doit cependant pas masquer les constatations suivantes.

- Sauf pour le contrôle aux entrées où la moitié des Parlements emploie leur propre personnel, la sécurité interne n'est exclusivement assurée par le personnel du Parlement que dans une minorité de cas. 11 assemblées ont recours à des forces de police ou de l'armée et 9 font collaborer leurs services avec ces forces à l'intérieur des bâtiments.

- En revanche, dans une large majorité de Parlements, l'entrée des forces de police doit être spécialement autorisée par l'autorité parlementaire.

- Enfin, dans la quasi-totalité des assemblées, les organes parlementaires ont expressément autorité sur les personnels de sécurité, même s'ils appartiennent à des corps extérieurs au Parlement.

Certains Parlements (Bundestag, Assemblée nationale française par exemple), précisent que le Président a le droit de faire appel à la force armée si nécessaire, d'autres (Chambre des Représentants et Sénat Belges), que la sécurité extérieure du Parlement est également placée sous l'autorité du Président.

Légende : le signe = signifie autonomie moyenne en la matière
le signe - signifie autonomie faible
le signe + signifie autonomie forte

Pays	Contrôle entrée enceinte parlementaire	Maintien de l'ordre et sécurité intérieure	Autorisation pour l'entrée de la police	Autorité parlementaire	Autonomie
<u>Allemagne</u> Bundestag	OUI	OUI	OUI	Président	+
Bundesrat	OUI	OUI (+ services fédéraux et des Lands)		Président	+
<u>Australie</u> Chambre représentants	OUI	OUI	OUI	Président Sergent d'armes Usher of the Rod	+
Sénat	OUI	OUI	OUI		+
<u>Belgique</u> Chambre Représentants	OUI	OUI (+ garde militaire)	OUI	Président	+
Sénat	OUI	IDEM	OUI	Président	+
<u>Canada</u> Chambre Communes	OUI	OUI	OUI	Sergent d'armes	+
Sénat	OUI	OUI	OUI		+
<u>Croatie</u>	OUI	OUI	OUI	Président	+
<u>Danemark</u> Folketinget	OUI+ Officier de police	OUI	OUI		+
<u>Egypte</u> Assemblée du Peuple	Police	Police	OUI	Président	=
<u>Espagne</u> Sénat	Police	Police		Président	=
<u>Estonie</u> Parlement	NON (Police et Sécurité Estonie)	NON (Police et sécurité Estonie)	OUI	Bureau	=

Pays	Contrôle entrée enceinte parlementaire	Maintien de l'ordre et sécurité intérieure	Autorisation pour l'entrée de la police	Autorité parlementaire	Autonomie
<u>Finlande</u>	OUI	OUI	OUI		+
<u>Italie</u> Assemblée nationale	OUI	OUI(+ Garde républicaine)	OUI	Président, Questeurs, Secrétaire Général ou Directeur général	+
Sénat	OUI	Idem	OUI	Idem	+
<u>Grèce</u> Parlement	Police	Police	OUI	Speaker	=
<u>Hongrie</u> Assemblée nationale	Garde Républicaine (Ministère Intérieur)	OUI	NON		Projet pour une plus grande autonomie
<u>Inde</u> Seconde Chambre	OUI	OUI	OUI		+
<u>Indonésie</u> Chambre Représentants	OUI + Police	OUI + Police	NON		---
<u>Italie</u> Chambre Représentants	Police et Armée	Police et Armée		Superintendant des Chambres	---
<u>Israël</u> Knesset		OUI	OUI	Sergent d'armes	+
<u>Italie</u> Chambre Députés	OUI	OUI	OUI	Président, Questeurs, Comité sécurité	+
Sénat	OUI	OUI	OUI	Idem	+
<u>Koweït</u> Parlement	OUI	OUI	OUI	Speaker	+
<u>Macédoine</u> Parlement		Service spécial Police d'Etat	OUI	Président	=

Pays	Contrôle entrée enceinte parlementaire	Maintien de l'ordre et sécurité intérieure	Autorisation pour l'entrée de la police	Autorité parlementaire	Autonomie
<u>Namibie</u> Assemblée nationale	Police (Ministère de l'Intérieur)			Assemblée	-
<u>Niger</u> Assemblée nationale		Police + Garde républicaine	OUI	Président	+
<u>Parlement européen</u>	OUI	OUI	OUI	Secrétaire général adjoint	+
<u>Pays Bas</u> Première Chambre	OUI	Police (sous la direction des services de la Chambre)	OUI (sauf enquête)	Service de sécurité	+
Deuxième Chambre	OUI		OUI		+
<u>Philippines</u> Chambre représentants				Speaker Sergent d'armes idem	
Sénat	OUI	OUI	OUI		+
<u>Portugal</u> Assemblée de la République	Garde nationale républicaine	Police de la Sécurité publique	OUI	Président Secrétaire général Officier de sécurité	+
<u>République Tchèque</u> Chambre Députés	Police (unité spéciale)	Police (unité spéciale)	OUI	NON	— Projet pour établir une garde parlementaire séparée
Sénat	IDEM	IDEM	IDEM	IDEM	IDEM
<u>Roumanie</u> Chambre Députés	Service de protection et de garde	OUI + Service spécial de la Chambre	NON	Questeurs	Projet de réorganisation dans le sens de l'autonomie
Sénat	IDEM	Service de protection et de garde	IDEM		

Pays	Contrôle entrée enceinte parlementaire	Maintien de l'ordre et sécurité intérieure	Autorisation pour l'entrée de la police	Autorité parlementaire	Autonomie
<u>Royaume-Uni</u> Chambre Communes Chambre des Lords	Police Londres	Police Londres (sauf en session)		Sergent d'armes Gentlemen Usher of the Black Rod	+ =
<u>Russie</u> Conseil Fédérations	Sécurité fédérale (en coopération)	Sécurité fédérale (en coopération)	OUI	NON	---
<u>Sénégal</u>			OUI	Président	+
<u>Sri Lanka</u> Parlement	OUI	OUI	OUI	Speaker Commission Affaires parlementaires Commission de la Chambre	+
<u>Suède</u> Parlement	OUI	OUI (éventuellement en coopération avec Police)	OUI	Bureau Direction administrative Chef département Sécurité	+
<u>Suisse</u> Parlement	Service fédéral	Service fédéral		Président	=
<u>Thaï lande</u> Chambre représentants Sénat	OUI	OUI	OUI	Speaker Président	+ +
<u>Turquie</u> Assemblée nationale	Police et armée	Police et armée	OUI	Bureau	--- Projet sécurité envisagé
<u>Uruguay</u> Sénat	OUI	Police Corps spécial	OUI	Président	=
<u>Zambie</u>	OUI	OUI	OUI	Speaker	+

Le classement opéré en trois catégories : autonome, semi-autonome, non-autonome est sans doute trop schématique. Le fait, pour un Parlement, de s'en remettre aux forces de l'ordre de l'Etat ou d'une collectivité publique pour sa sécurité doit être apprécié au regard des traditions démocratiques du pays, ce qui permet d'affecter ce classement d'un certain coefficient de correction.

2-2. - La protection sociale des parlementaires.

Les assemblées qui, en vertu d'un texte spécial, possèdent un régime autonome de protection sociale pour la retraite et la maladie sont deux fois plus nombreuses que celles qui n'en ont pas. Dans ces dernières, les parlementaires relèvent soit du régime général d'assurance-maladie et de retraite, soit d'autres régimes (notamment des régimes de protection des fonctionnaires de l'Etat ou des membres du gouvernement).

En revanche, l'existence d'un régime autonome exclusivement prévu pour les élus n'implique pas nécessairement sa gestion directe par le Parlement. *Les assemblées qui ont des régimes autonomes n'interviennent que dans un peu plus de la moitié des cas pour gérer le risque maladie.* Elles interviennent moins encore pour gérer directement et en totalité les retraites de leurs membres. Ou bien ce sont les services du gouvernement, la sécurité sociale ou les assurances privées qui assurent cette gestion, ou bien les assemblées s'associent à ces organismes dans une gestion mixte.

2-3. - Les rémunérations des parlementaires sont majoritairement définies par la loi (parfois sur la base d'un article de la Constitution qui prévoit l'indemnité parlementaire), souvent par référence au traitement des hauts magistrats ou des fonctionnaires publics. La définition des rémunérations et indemnités par les assemblées elles-mêmes vient presque à égalité. On voit donc que dans la quasi-totalité des cas, le législateur, généralement parlementaire, intervient directement pour fixer l'indemnité principale. Les organes du Parlement (Bureau par exemple), interviennent plus fréquemment pour déterminer directement des avantages financiers complémentaires.

Les cas de gestion exclusive de l'indemnité et des rémunérations annexes par des organismes extérieurs, tels que le ministère des Finances est rare. La gestion par les assemblées est la règle mais la liquidation et le paiement ont parfois lieu en collaboration avec les services gouvernementaux.

3 - Une limite du champ de l'autonomie : le contrôle juridictionnel A une forte majorité, les Assemblées déclarent être soumises à un contrôle juridictionnel pour tout ou partie de leurs actes d'administration ou de gestion.

Un tiers des assemblées déclare n'être soumises à aucun contrôle juridictionnel, un tiers être soumises au droit commun en toutes matières et aux diverses juridictions compétentes, un tiers être partiellement soumises 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 ...).

Les juridictions administratives sont le plus souvent compétentes pour traiter ce contentieux, surtout lorsque le contrôle juridictionnel est limité à certains actes de gestion administrative.

4 - La capacité d'ester en justice, contrepartie du contrôle juridictionnel existe dans une majorité de Parlements.

Elle a le plus souvent une base légale. Elle est exercée soit par le Bureau, soit par le Président, soit parfois par d'autres organes de l'Assemblée comme les commissions. Il semble que dans ces divers cas, l'assemblée soit effectivement représentée par le Secrétaire général, le Directeur ou un conseiller juridique spécialisé dans cette fonction. Dans d'autres cas, ce sont des cabinets privés qui assurent exclusivement cette représentation.

L'action en justice est, dans plusieurs parlements, subordonnée à sa mise en mouvement par le Procureur représentant le Ministère public ou par un organe de l'Etat. Peut-être faut-il mettre cette situation en relation avec l'absence de personnalité juridique de ces assemblées, mais la corrélation n'est pas toujours certaine : ainsi le Parlement néerlandais possède la personnalité morale sans être soumis au contrôle juridictionnel et sans pouvoir ester en justice.

DEUXIEME PARTIE : L'AUTONOMIE FINANCIERE

Ce volet essentiel de l'autonomie sera consacré à l'autonomie budgétaire d'une part et à l'autonomie patrimoniale d'autre part.

I - L'autonomie budgétaire

Un trait commun : dans tous les Parlements à l'exception nette de deux d'entre eux (Zambie et Bundesrat) et d'un doute concernant quatre assemblées, **le budget de chaque assemblée est voté en séance plénière**. De nombreuses assemblées notent qu'il est peu ou pas du tout discuté et adopté sans modification, même lorsqu'il fait l'objet d'un examen successif par deux Assemblées dans les Parlements bicaméraux (exemple du Parlement espagnol). Dans la très grande majorité des cas, il est inclus dans le projet de budget de l'Etat. Dans quelques assemblées, son approbation fait l'objet du vote d'un projet séparé avant ou après celui du budget général.

1. - Elaboration du budget

Sur la base des informations exploitables transmises par 46 assemblées, il apparaît que la préparation du projet de budget, avant la présentation et le vote en séance publique, constitue la phase déterminante pour mesurer l'autonomie de chaque Parlement. Entre le moment où l'avant-projet est préparé par les services et la transmission du projet définitif à l'assemblée pour discussion et vote (s'il s'agit d'un document distinct du budget général de l'Etat) ou au Ministre des Finances pour insertion dans le projet de budget général, puis discussion et vote par le Parlement, deux situations différentes apparaissent.

Dans les deux tiers des cas, les assemblées élaborent leur projet de budget sans intervention du gouvernement. Les instances parlementaires seules décident du montant et de la répartition des dépenses. Il va de soi que les autorités parlementaires sont attentives à ne pas présenter un budget sans rapport avec le budget général de l'Etat et qu'elles tiennent compte notamment du taux d'augmentation de celui-ci ou de la politique d'économie voire d'austérité annoncée. Mais elles le font librement et sans arbitrage du Ministre des Finances.

Un tiers des Parlements est, en revanche, soumis à une intervention du Ministère des Finances. Une négociation a lieu avec les autorités parlementaires qui préparent le budget dans la quasi-totalité des cas avant que l'instance parlementaire (Bureau, Président, commissions, selon le cas) n'adopte le projet. Dans quelques cas, l'intervention va jusqu'à imposer la décision (Zambie, Parlement Australien).

A l'inverse, **certaines assemblées déclarent jouir d'une véritable autonomie financière alors même que le projet de budget est soumis pour examen et décision au Ministre des Finances.** C'est par exemple le cas du Bundestag allemand ou du Parlement britannique qui indiquent que le gouvernement ne remet pas en cause le projet parlementaire. L'usage et la tradition parlementaire l'emportent sur la lettre des textes. On signalera, dans le même sens, le cas du Parlement français : le budget des deux assemblées qui est définitivement arrêté par un organisme mixte (magistrats et questeurs) présidé par un Président de Chambre à la Cour des Comptes reprend sans modification les propositions des Questeurs de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Pays	Elaboration du projet de budget du Parlement				Discussion et vote par le Parlement	
	Préparation projet	Intervention extérieure	Adoption projet	Transmission projet	Projet de loi de Finances Etat	Projet de loi séparé
<u>Allemagne</u> Bundestag Bundesrat	Administration Président	<u>Ministère Finances</u>	Conseil des Anciens Bureau	Ministère des Finances et Conseil d'audit Féd.	Oui	
<u>Australie</u> Chambre des Représentants Sénat	Département de la Chambre	<u>Département Finances</u> <u>Bureau du Conseil Parlementaire</u> (agence) Idem	Présidence Commission permanente crédits			Oui Oui
<u>Belgique</u> Chambre des Représentants Sénat	Services et Questeurs Dir. Gal Questure Questeurs	Non Non	Chambre des Représentants Bureau Séance plénière	Ministre du Budget Ministre du Budget	Oui Oui	
<u>Canada</u> Chambre des Représentants Sénat	Administration	Non Non	Bureau Commission pour l'économie intérieure			
<u>Chypre</u>	Assemblée	<u>Ministère des Finances</u> Conseil des Ministres		Gouvernement	Oui	

Pays	Elaboration du projet de budget du Parlement				Discussion et vote par le Parlement	
	Préparation projet	Intervention extérieure	Adoption projet	Transmission projet	Projet de loi de Finances Etat	Projet de loi séparé
<u>Croatie</u>	Secrétaire Parlement		Président	<u>Ministère des Finances</u>	Oui	
<u>Danemark</u> Folketinget	Administration (Secrétaire général)	Non	Presidium Commission du Règlement	Premier Ministre	Oui	
<u>Egypte</u> Parlement	Bureau	Non	Commission de Comptabilité Commission générale	Assemblée		Oui
<u>Espagne</u> Sénat	Secrétariat général		Bureau	Ministère des Finances	Oui	
<u>Estonie</u> Parlement	<u>Ministère des Finances</u> Gouvernement		Parlement	<u>Ministère des Finances</u> Gouvernement	Oui	
<u>Finlande</u> Parlement	Services Département administratif Président des Groupes Commission parlementaire Speaker	Non	Commission parlementaire	Ministère des Finances	Oui	

Pays	Elaboration du projet de budget du Parlement				Discussion et vote par le Parlement	
	Préparation projet	Intervention extérieure	Adoption projet	Transmission projet	Projet de loi de Finances Etat	Projet de loi séparé
France Assemblée nationale	Services Secrétaire général de la Questure Questeurs Bureau (pour information)	Non	Commission commune des crédits (magistrats Cour des Comptes + Questeurs)	Ministère des Finances	Oui	
Sénat	Idem	Non			Oui	
Grèce Parlement	Services	Non	Speaker		Oui	
Hongrie Assemblée nationale	Services Speaker	Ministère des Finances				
Inde Deuxième Chambre	Secrétariat général	Non				
Irlande Chambre Représentants	Fonctionnaire parlementaire sous-Commission parlementaire	Ministère des Finances Gouvernement		Ministère des Finances		
Israël Knesset		Non	Commission			Oui
Italie Chambre Députés	Collège des Questeurs	Non	Bureau (sur rapport des Questeurs)			Oui
Sénat	Idem	Non	Conseil de Présidence (sur rapport des Questeurs)	Président de commission du budget et autres présidents de commission		Oui

Pays	Elaboration du projet de budget du Parlement				Discussion et vote par le Parlement	
	Préparation projet	Intervention extérieure	Adoption projet	Transmission projet	Projet de loi de Finances Etat	Projet de loi séparé
<u>Koweït</u> Parlement		Non			Oui (négocié avec Commis. Finances)	
<u>Macédoine</u> Parlement		Limitations imposées (économie nationale, institutions financières internationales)			Oui	
<u>Namibie</u> Assemblée nationale	Secrétaire général Speaker	Ministère des Finances		Gouvernement	Oui	
<u>Niger</u> Assemblée nationale	Secrétaire général	<u>Gouvernement</u> (négociation)	Commission des Finances		Oui	
<u>Norvège</u> Parlement		Non	Bureau	Gouvernement	Oui	
<u>Pays Bas</u> Première Chambre	Président Vice-Présidents	Ministère Intérieur	Assemblée		Oui	
Deuxième Chambre	Secrétaire Général Bureau	Ministère Intérieur	Assemblée		Oui	
<u>Philippines</u> Sénat		Département du Budget et de la gestion	Comité bicaméral Bureau du Président		Oui	

Pays	Elaboration du projet de budget du Parlement				Discussion et vote par le Parlement	
	Préparation projet	Intervention extérieure	Adoption projet	Transmission projet	Projet de loi de Finances Etat	Projet de loi séparé
<u>Portugal</u>	Services Secrétaire général	Non	Conseil d'administration (orientations préalables)	Gouvernement	Oui	
<u>République Tchèque</u> Chambre Députés	Bureau	Non	Commission budgétaire Assemblée générale	Ministère des Finances	Oui	
	Sénat Bureau	Non	Commission		Oui	
<u>Roumanie</u> Chambre Députés	Services Questeurs	Non (consultation de principe du gouvernement)	Bureau (sur rapport des Questeurs) Commission du Budget Assemblée Sénat	Gouvernement	Oui	
	Sénat Services	Idem				
<u>Royaume Uni</u> Chambre des Communes		<u>Ministère des Finances</u> (discussion du budget des Activités)				
	Chambre des Lords Services	<u>Ministère des Finances</u>	Commission des Finances et du Personnel			

Pays	Elaboration du projet de budget du Parlement				Discussion et vote par le Parlement	
	Préparation projet	Intervention extérieure	Adoption projet	Transmission projet	Projet de loi de Finances Etat	Projet de loi séparé
<u>Sénégal</u> Assemblée nationale	Questeurs Président	<u>Ministère des Finances</u>	Bureau	Commission des Finances	Oui	
<u>Sri Lanka</u> Parlement	Services	Non	Parlement (commission consultative)	Ministère des Finances Gouvernement	Oui	
<u>Suède</u> Parlement	Services	Non	Bureau		Oui	
<u>Suisse</u> Assemblée fédérale	Secrétaire général adjoint		Délégation administrative (= Questeurs des deux chambres)	Département des Finances	Oui	
<u>Turquie</u> Assemblée nationale		Négociations	Speaker			
<u>Uruguay</u> Sénat	Président	Non	Commission du Budget et commission des Affaires intérieures			
<u>Zambie</u> Assemblée nationale	Services	<u>Bureau du Budget</u> <u>Ministère des Finances</u>	Speaker		Non	Non

2 - Structure générale et montant du budget

Il est de la nature des Parlements de générer des dépenses et très peu de recettes.

2-1. - Structure générale

Au titre des recettes qui complètent les ressources budgétaires de la plupart des Parlements, on citera : les ventes de documents parlementaires et de publications, les recettes des buvettes et restaurants, les loyers et les locations de salles. Un certain nombre de Parlements précisent qu'en-dehors des ressources budgétaires, ils n'ont aucune recette.

La structure des dépenses est, au contraire, révélatrice du fonctionnement réel des assemblées. La répartition des grands postes de dépenses est évidemment très grossière. Elle ne rend pas compte du détail des postes compris dans les dépenses de fonctionnement des services ou des facilités dont disposent les parlementaires (téléphone, télécopieur, photocopieur, moyens de transports, etc...). La distinction entre la charge des rémunérations et des avantages financiers des Parlements d'une part et les salaires et retraites du personnel d'autre part, n'est pas faite par la grande majorité des assemblées. Des indications partielles laissent à penser que les dépenses de rémunération des parlementaires et celles du personnel sont, en moyenne, d'un ordre de grandeur comparable.

Il est clair, en revanche, que de nombreux Parlements traduisent dans leur budget la distinction entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissements, ou entre dépenses ordinaires et dépenses en capital, mais les principaux postes de dépenses communs à toutes les assemblées sont les suivants dans l'ordre d'importance décroissante :

- Les rémunérations et pensions (ou dépenses de personnel) qui comprennent les rémunérations et avantages financiers et pensions des parlementaires d'une part, les salaires et pensions du personnel d'autre part.
- Les dépenses de fonctionnement qui couvrent les services et les divers moyens matériels mis à la disposition des parlementaires, (notamment les dépenses d'entretien, les achats de matériel, les fournitures de bureau, les frais de publications...).
- Les subventions, notamment aux groupes politiques (et éventuellement aux partis).
- Les dépenses d'investissement comprenant les bâtiments.
- Divers.

Comme tous les « portraits-robots », celui-ci n'échappe pas à l'approximation. La part prépondérante des rémunérations de tous ordres est bien indiquée dans nombre de réponses et la grande majorité des assemblées consacre sans doute + 60 % aux rémunérations de tous ordres. Pour les investissements, essentiellement les travaux lourds et acquisitions concernant les bâtiments, le niveau inférieur à 5 % reflète une situation majoritaire ordinaire. Le niveau important de dépenses des bâtiments dans certains parlements s'explique par de nouvelles constructions ou de nouveaux aménagements très lourds (Royaume-Uni, République Tchèque).

En revanche, la part de ce que nous avons appelé le fonctionnement est plus difficile à évaluer, en raison des dénominations ou des classifications différentes. La part des subventions aux groupes a été très précisément indiquée par quelques Parlements.

Quant aux dépenses diverses, il n'a pas été possible de les faire figurer car elles recouvrent des postes trop différents selon les assemblées.

% du budget	Principaux postes de dépenses				Divers
	Rémunérations Pensions	Fonctionnement	Subvention aux groupes	Investissement bâtiments	
- 5			2 assemblées ²	10 assemblées ³	
5 à 10			2 assemblées ⁴	2 assemblées ⁵	
10 à 20	2 assemblées ⁶	5 assemblées ⁷	2 assemblées ⁸	1 assemblée ⁹	
20 à 30		7 assemblées ¹⁰		1 assemblée ¹¹	
30 à 40	3 assemblées ¹²	4 assemblées ¹³		1 assemblée ¹⁴	
40 à 50		3 assemblées ¹⁵		2 assemblées ¹⁶	
50 à 70	10 assemblées ¹⁷				
70 à 90	7 assemblées ¹⁸				

N. B. : Ce dépouillement reflète l'inégalité de précision des réponses qui varient d'une assemblée à l'autre. Il fait toutefois apparaître des *tendances lourdes*.

Dans la répartition des grands postes de dépenses, le relevé des réponses majoritaires permet d'obtenir un profil révélateur de ces tendances.

² France (Ass. nat.), Norvège

³ Allemagne (Bundestag-Bundesrat), Belgique (Ch. Représ.-Sénat), Canada (Sénat), Danemark (Folketinget), Finlande, France (Ass. nat.), Italie (Sénat), Niger

⁴ Finlande, Italie (Sénat)

⁵ Suède, Uruguay (Sénat)

⁶ Rép. Tchèque (Ch. Représ.-Sénat)

⁷ Chypre (Ch. Représ.), Croatie, France (Ass. nat.), Italie (Sénat), Uruguay (Sénat)

⁸ Allemagne (Bundestag), Danemark (Folketinget)

⁹ Norvège

¹⁰ Allemagne (Bundestag-Bundesrat), Australie (Sénat), Canada (Sénat), Namibie (Ass. nat.), Niger, Norvège

¹¹ Royaume-Uni (Ch. Communes)

¹² Royaume-Uni (Ch. Communes-Ch. Lords), Suède.

¹³ Rép. Tchèque (Ch. Représ.), Royaume-Uni (Ch. Lords), Suède, Irlande (Ch. Représentants)

¹⁴ Royaume-Uni (Ch. Lords)

¹⁵ Australie (Ch. Représ.), Danemark (Folketinget), Grèce

¹⁶ Rép. Tchèque (Ch. Représ.-Sénat)

¹⁷ Allemagne (Bundestag-Bundesrat), Irlande (Ch. Représ.), Italie (Ch. Représ.), Finlande, Belgique (Ch. Représ.), Croatie, Namibie (Ass. nat.), Niger, Pays-Bas (Première Ch.)

¹⁸ Australie (Sénat), Belgique (Sénat), Canada (Sénat), Chypre (Ch. Représ.), France (Ass. nat.), Italie (Sénat), Uruguay (Sénat)

Rémunérations	:	+ 60 %
Fonctionnement	:	20 %
Subventions	:	10 %
Investissements	:	5 %
Divers	:	5 %

2-2. - Part du budget du Parlement dans le budget de l'Etat

Le tableau ci-dessous reprend telles quelles les réponses qui ont été fournies par les assemblées elles-mêmes dans leur réponse au questionnaire.

ASSEMBLEE	PART DU BUDGET DANS LE BUDGET DE L'ETAT
Allemagne	0,2
Australie Chambre des Représentants Sénat	0,36 0,05
Canada Sénat	0,03
Chypre	0,02
Danemark Folketinget	0,011
Espagne Sénat	0,03
Estonie Parlement	0,9 maximum
Hongrie Assemblée Nationale	1
Finlande	0,1
France Assemblée Nationale Sénat	0,17 0,09
Grèce	1,6
Indonésie Chambre des Représentants	1,17

Irlande Chambre des Représentants	0,29
Namibie Assemblée Nationale	0,48
Norvège Parlement	0,086
Pays-Bas Première Chambre Deuxième Chambre	0,07 0,15
Philippines Chambre des Représentants Sénat	0,03 0,16
République Tchèque Chambre des Députés Sénat	0,25 0,16
Roumanie Sénat	0,89
Royaume-Uni Chambre des Communes Chambre des Lords	0,001 0,001
Russie Conseil de la Fédération	0,04
Sénégal Assemblée	

3 - Exécution du budget

Malgré la diversité et la complexité des procédures, plusieurs schémas d'exécution du budget se dégagent des réponses dépouillées. On les classera par ordre de fréquence décroissante.

- Le Secrétaire général ou le Directeur est chargé de l'exécution du budget. Il est ordonnateur, un service financier ou de la comptabilité, éventuellement divers services ordonnateurs par délégation, engagent les dépenses. Un agent comptable, un contrôleur financier ou un trésorier assurent les paiements.

- Le Président ou le Speaker est responsable de l'exécution du budget. Il délègue certains de ses pouvoirs au Secrétaire général ou à un service spécialisé qui l'assiste et qui

exécute, en pratique, le budget. Le paiement est assuré par un service de comptabilité ou par un trésorier.

- Le Bureau ou une commission parlementaire est responsable de l'exécution du budget. Cet organe est assisté du Secrétaire général et d'un service spécialisé pour engager les dépenses, un trésorier assure les paiements.

- Les Questeurs assurent, chez certaines assemblées, un rôle clé dans l'exécution du budget. Il faut cependant distinguer deux cas :

. Celui de la Belgique, de l'Italie et de la France où ils jouent un rôle prépondérant, sinon exclusif, dans l'exécution du budget, l'engagement des dépenses et le paiement. Toutefois, les décisions financières les plus importantes font nécessairement intervenir le Président et le Bureau. Le Secrétaire général a un pouvoir d'engagement des dépenses au-dessous d'un certain montant.

. Celui des assemblées francophones d'Afrique où c'est le Président qui est responsable de l'exécution du budget et ordonnateur principal. Les Questeurs ont un rôle de proposition des engagements, ils assurent la liquidation et préparent l'ordonnancement. Ils peuvent recevoir délégation du Président.

Dans tous les cas de figure, le rôle des services et en premier lieu du Secrétaire général est primordial, à tous les stades de l'exécution des dépenses. Mais le montant d'engagement ou de paiement autorisé est d'autant plus élevé que l'autorité compétente est plus importante. La compétence financière des fonctionnaires est généralement plafonnée à certaines sommes.

4 - Contrôle de l'exécution du budget

Dans quelle mesure le gouvernement ou des organes de contrôle extérieurs au Parlement interviennent-ils lors de l'exécution du budget ? Quelle est la liberté des chambres en cas de déficit ou d'excédent budgétaire ?

4-1. - Les modalités des contrôles de l'exécution

Deux couples de critères ont été retenus dans le tableau ci-après : contrôle *interne* (par des organismes parlementaires) et/ou contrôle *externe* (par des organismes indépendants des assemblées), d'une part ; contrôle *a priori* en cours d'exécution ou bien *a posteriori*, en fin d'exercice, d'autre part.

La combinaison de ces critères indique à la fois l'importance des procédures de contrôle à laquelle est soumis le Parlement et surtout son degré d'autonomie.

La grande majorité des Parlements dépend d'organismes de contrôle extérieurs. ??? assemblées déclarent ne connaître qu'un contrôle purement interne. Deux assemblées déclarent un contrôle extérieur facultatif (Egypte et Suisse) et l'Assemblée du Portugal fait état d'un affranchissement relatif et très récent du contrôle de la Cour des Comptes.

Deux observations complémentaires et de sens contraire :

- la forte autonomie affirmée de certains Parlements : Belgique (Chambre des Représentants), Canada, France, Italie, notamment,

- le haut niveau de contrôle tant interne qu'externe de certaines assemblées : Namibie, République Tchèque, Roumanie, Thaï lande, Zambie.

Le rapport définitif devrait mettre en évidence une corrélation entre le contrôle extérieur de l'exécution et celui de l'élaboration du budget. On vérifiera alors si un véritable clivage existe entre assemblées jouissant d'une large autonomie financière et budgétaire et assemblées sous tutelle.

Pays	Contrôle purement interne	Contrôle externe	A priori (en cours d'exécution)	A posteriori (en fin d'exercice budgétaire)	Autonomie
Allemagne Bundestag Bundesrat		Cour d'Audit fédérale Idem	Eventuellement Idem	Oui Oui	— —
Australie Sénat	Oui		Oui	Oui	+
Belgique Chambre Représentants Sénat	Service Comptabilité Commission de Comptabilité Service comptabilité	Cour des Comptes (pour information seulement)	Oui Oui (interne)	Oui Oui	+ +
Canada Chambre Représentants Sénat	Oui Oui		Oui		+ +
Chypre		Vérificateur général des Comptes de la République	Oui	Oui	—
Croatie		Révision d'Etat Ministère des Finances		Oui	—
Danemark	Rapport au Presidium		Oui (tous les 3 mois)		+
Egypte	Oui	Cour des Comptes (facultatif à la demande du Président)			=
Espagne Sénat	Oui Contrôleur de la Chambre		Oui		+
Estonie		Bureau de l'Audit de l'Etat		Oui	—
Finlande	Oui - 3 parlementaires + 1 auditeur professionnel choisi par eux - Rapport au Parlement			Oui	+

Pays	Contrôle purement interne	Contrôle externe	A priori (en cours d'exécution)	A posteriori (en fin d'exercice budgétaire)	Autonomie
France Assemblée nationale	Oui Commission chargée de vérifier et d'apurer les comptes (députés) sur rapport des Questeurs)			Oui	+
Sénat	Commission de vérification des comptes (sénateurs) sur rapport des Questeurs)			Oui	+
Grèce	Oui	Chambre des vérifications des comptes et éventuellement sur demande du Speaker	Oui		---
Hongrie Assemblée nationale	Oui	Bureau de l'Audit de l'Etat	Oui	Oui	---
Inde Deuxième Chambre	Oui				+
Indonésie	Oui	Oui			---
Irlande Chambre Représentants		Ministère des Finances	Oui		---
Israël		Contrôleur de l'Etat			---

Pays	Contrôle purement interne	Contrôle externe	A priori (en cours d'exécution)	A posteriori (en fin d'exercice budgétaire)	Autonomie
Italie Chambre Députés	Examen du budget du bilan par l'assemblée Bureau de contrôle administratif		Oui	Oui	+
Sénat	Service trésorerie Questeurs Conseil de Présidence Assemblée		Oui	Oui	+
Kenya Assemblée nationale		Trésor	Oui	Oui	---
Koweït		Commission centrale adjudications Bureau d'audit (dans certains cas)			---
Namibie Assemblée nationale	Speaker Commission permanente Règlement	Bureau des appels d'offres Trésor	Oui (externe)		---
Niger	Commission Finances			Oui	+
Norvège		Institution supérieure de l'Audit de Norvège		Oui	---
Parlement européen	Contrôleur financier Commission de contrôle budgétaire	Cour des Auditeurs	Oui (interne)	Oui (externe)	---
Pays Bas Première Chambre		Comptable Département Aff. Intérieures		Oui	---
Deuxième Chambre		Expert comptable Cour des Comptes		Idem	---

Pays	Contrôle purement interne	Contrôle externe	A priori (en cours d'exécution)	A posteriori (en fin d'exercice budgétaire)	Autonomie
Philippines Chambre Représentants	Commission des Comptes		Oui	Oui	+
Sénat	Audit		Idem		+
Portugal		Cour des Comptes (avis)		Oui	=
République Tchèque Chambre Députés	Commission Finances	Ministère des Finances (comptabilité) Bureau de contrôle suprême (légalité des dépenses)		Oui	—
Sénat	Idem et Ch. Députés	Idem			—
Roumanie Chambre Députés	Dir. gale du Budget Questeurs Bureau Commissions et Assemblée (rapport annuel de gestion)	Cour des Comptes	Oui (interne)	Oui (interne et externe)	—
Sénat	Contrôle financier de gestion	Cour des Comptes	Oui	Idem	—
Royaume-Uni Chambre Communes		Bureau de l'Audit national		Oui	—
Chambre Lords		Idem			—
Russie Conseil Fédération		Chambre des Comptes de la Fédération de Russie (nommée par le Parlement)		Oui	—

Pays	Contrôle purement interne	Contrôle externe	A priori (en cours d'exécution)	A posteriori (en fin d'exercice budgétaire)	Autonomie
Sénégal	Commission de Comptabilité	Conseil d'Etat		Oui (interne et externe)	---
Sri Lanka		Trésor Vérificateur général	Oui	Oui	---
Suède		Banque de Suède Commission sur la Constitution	Oui	Oui	---
Suisse		Contrôle des finances (facultatif)		Oui	=
Thaï lande Sénat	Div. Finances Vérificateur interne	Bureau du budget Vérificateur général	Oui (interne)	Oui (externe)	---
Turquie Assemblée nationale	Commission vérification des comptes		Oui		+
Uruguay Sénat	Oui	Tribunal des Comptes (légalité des dépenses)			---
Zambie Assemblée nationale	Oui	M. des Finances Bureau du Vérificateur général	Oui	Oui	---

4-2. - Cas de déficit ou d'excédent budgétaire

En cas de déficit, la quasi-totalité des assemblées peut faire appel à des suppléments de crédits, dans la majorité des cas par des crédits budgétaires supplémentaires (directement débloqués par le Ministre des Finances, après négociation, ou votés selon la procédure parlementaire), ou encore par des prêts ou des avances. Mais la plupart des Parlements s'efforcent de procéder à des virements de crédits à l'intérieur de leur propre budget où à des réductions de dépenses (par exemple d'investissement). Plusieurs assemblées laissent entendre que ces crédits supplémentaires seront à valoir sur l'année suivante. Certains autres Parlements indiquent que ces demandes supplémentaires sont théoriques dans la mesure où ils disposent de fonds de réserve ou de trésorerie et ont, parfois, des politiques de placement.

Les excédents sont, dans une très grande majorité de cas (??? réponses), reversés au budget de l'Etat ou non prélevés sur ce budget si le Trésor public effectue lui-même tous les versements de la dotation du Parlement. Quelques Parlements sont autorisés à garder un faible montant (1 à 10 % selon le cas) de cet excédent (Australie, Canada, Pays-Bas (deuxième Chambre)).

En revanche, sept assemblées (la Chambre des Députés et le Sénat de Belgique, le Sénat espagnol, l'Assemblée nationale et le Sénat français, le Sénat italien ainsi que le Sénat de l'Uruguay) déclarent ne reverser aucun excédent et avoir une politique autonome de placement. L'Estonie a cette possibilité mais dans des limites préalablement fixées. Le Sénat espagnol indique que le « fonds des excédents budgétaires » doit être consacré à des investissements mais que ses placements sont libres.

5 - La publicité du budget

Elle est assurée dans la quasi-totalité des Parlements. S'agissant du budget définitivement adopté, un peu moins de la moitié des assemblées en publie la totalité soit dans le Journal Officiel, soit dans un document parlementaire spécial. Plusieurs parlements publient à la fois un compte-rendu intégral des débats, un ou plusieurs documents budgétaires en plus de la publication de la loi de Finances au Journal Officiel. Ainsi, le public peut avoir connaissance du budget parlementaire dans ses détails ou simplement dans ses grandes lignes.

La majorité des assemblées semble n'en publier que les grandes lignes.

Au total, il apparaît que la publicité la plus facilement accessible aux citoyens concerne, dans la grande majorité des cas, les grandes lignes du budget, l'information descendant souvent jusqu'au niveau des chapitres.

Le caractère public du budget du Parlement devrait avoir, en principe, un effet modérateur sur le montant des dépenses. La publicité joue dans le même sens que l'action directe du Ministre des Finances (dans les cas où il intervient) ou que l'auto-limitation que s'imposent les assemblées qui bénéficient d'une très large autonomie. Sauf dans les Parlements soumis à une tutelle très étroite de l'Exécutif, c'est l'opinion publique qui est, en dernière analyse, le véritable contre-poids à l'autonomie budgétaire des assemblées parlementaires.

II - L'autonomie patrimoniale

1 - Elle apparaît affirmée pour la majorité des assemblées en ce qui concerne l'existence d'un patrimoine propre distinct de celui de l'Etat ou d'un statut patrimonial autonome (25 assemblées¹⁹).

La difficile question de la personnalité juridique des assemblées (voir supra introduction) ne permet pas de retenir la notion stricte de propriété des assemblées. On a donc considéré que l'existence d'un statut spécial des bâtiments parlementaires notamment prévu par la loi (Australie, France par exemple), équivalait à un patrimoine distinct de celui de l'Etat. Mais une forte minorité affirme n'avoir pas de patrimoine distinct, les immeubles parlementaires (et même tous les meubles, comme le note le Sénat belge) appartenant à l'Etat (25 assemblées²⁰).

2 - La liberté de faire des travaux ou des acquisitions immobilières ou la nécessité d'obtenir des autorisations d'organismes extérieurs ne recoupe pas exactement la distinction précédente :

- parmi les Parlements possédant un patrimoine distinct, sept assemblées affirment solliciter des autorisations ou des collaborations de services municipaux, régionaux ou gouvernementaux (Sénat australien, Estonie, Inde (deuxième Chambre), Israël, Norvège, Suède, Sénégal) ;

- inversement, cinq assemblées n'ayant pas de patrimoine propre (Sénat de Belgique, Danemark (Folketinget), Grèce, Indonésie, Sénat des Philippines), paraissent jouir d'une autonomie en matière de réalisations immobilières ;

- la majeure partie des Parlements semble disposer d'une véritable autonomie en ce qui concerne l'entretien des bâtiments.

- De même, tous semblent soumis au respect d'un certain nombre de règles minimum d'urbanisme et plusieurs, qu'ils aient un patrimoine propre ou non, soulignent les contraintes des immeubles classés ou historiques (Italie, Chambre des Députés; Royaume-Uni, Chambre des Lords; Danemark, Folketinget, Assemblée nationale hongroise; Sénat tchèque notamment).

Le régime patrimonial des assemblées paraît donc obéir à des règles qui ne correspondent pas nécessairement à leur régime budgétaire. Certes, des Parlements à forte autonomie budgétaire comme les assemblées françaises, italiennes ou Uruguayennes, bénéficient également d'une forte autonomie patrimoniale ; à l'opposé, le Parlement allemand connaît également dans les deux domaines une certaine subordination à l'Exécutif. En revanche, le Parlement du Royaume-Uni possède une autonomie patrimoniale qui contraste avec son statut budgétaire.

¹⁹ Australie (Ch. Représ. et Sénat), Belgique (Ch. Députés), Croatie, Estonie, Finlande, France (Ass. nat. et Sénat), Israël (Knesset), Italie (Ch. Députés et Sénat), Macédoine, Niger, Norvège, Parlement européen, Philippines (Ch. Représ.), Portugal, Rép. Tchèque (Ch. Députés), Royaume-Uni (Ch. Communes et Ch. Lords), Sénégal, Suède, Turquie, Uruguay, Zambie

²⁰ Allemagne (Bundestag et Bundesrat), Belgique (Sénat), Canada (Ch. Communes et Sénat), Chypre, Danemark (Folketinget), Espagne (Sénat), Grèce, Hongrie (Ass. nat.) Indonésie (Ch. des Représentants), Irlande (Ch. représ.) Kenya (Ass. nat.), Koweït, Pays-Bas (Première et deuxième Ch.), Rép. Tchèque (Sénat), Russie, Sri Lanka, Thaï lande, Egypte, Roumanie (Ch. Députés et Sénat), Suisse

TROISIEME PARTIE : L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE

Dans toutes les assemblées sauf une, (l'Indonésie où le pouvoir de décision appartient au Président de la République), **l'organisation des services est décidée par l'assemblée ou certains de ses organes**. L'autonomie réglementaire, expression privilégiée du principe d'autonomie des Parlements et le Règlement sont cités à plusieurs reprises comme contenant l'organisation des services et plus souvent comme support juridique de cette organisation.

Les autorités qui ont le pouvoir d'organiser les services sont majoritairement :

- le Bureau (ou le Conseil d'administration ou le Conseil de Présidence), seul ou partageant son pouvoir avec le Président ou avec les Questeurs,
- le Président,
- l'Assemblée elle-même,
- dans quelques cas le Secrétaire général.

A noter que le Secrétaire général, ou les Secrétaires généraux, lorsqu'il existe un Secrétaire général de la Questure, intervient de toutes façons «en amont» pour faire des propositions d'organisation et toujours «en aval» pour diriger les services.

1 - Les différentes catégories de personnel

1-1. - La distinction entre fonctionnaire, assistant des groupes politiques et assistant personnel de député est pratiquée par la quasi-totalité des assemblées. Toutefois, la distinction est moins nette dans certains Parlements entre fonctionnaires et assistants des groupes, c'est le cas notamment en Hongrie (Assemblée nationale) et en Roumanie (Sénat). Certains Parlements précisent que tous les emplois sont tenus par des fonctionnaires parlementaires : première Chambre des Pays-Bas.

- Les fonctionnaires bénéficient d'un statut de droit public ou d'un contrat à durée indéterminée.

- Les assistants de groupe et surtout les collaborateurs de parlementaires ont des contrats de droit privé, généralement à durée déterminée.

Dans une majorité d'assemblées, il est possible de passer d'une catégorie à l'autre, mais certains Parlements précisent que le passage d'un assistant dans la catégorie des fonctionnaires a lieu par les procédures normales, notamment le concours.

Une forte minorité de Parlements interdit le passage à l'autre catégorie, (Deuxième Chambre d'Inde, Assemblée nationale de Hongrie, Assemblée nationale de Namibie), en particulier le passage de fonctionnaire à assistant qui paraît à certaines assemblées (Chambre des Lords britannique, Assemblée nationale française, par exemple) comme contraire à l'apolitisme des fonctionnaires.

1-2. - Les fonctionnaires sont, dans leur très grande majorité, recrutés spécialement par les assemblées ; leur recrutement et leur carrière ne dépend pas du gouvernement (exception faite de l'Indonésie, de la Namibie, du Kenya).

Certaines assemblées insistent sur l'indépendance absolue des fonctionnaires parlementaires par rapport à l'Exécutif et aux autres fonctionnaires (c'est notamment le cas des

Parlements de Belgique, du Canada, de Croatie, d'Estonie, de Finlande, de France, de Grèce, de Hongrie, d'Italie, de Roumanie et d'Uruguay). Un certain nombre d'assemblées emploie des fonctionnaires du gouvernement ou provenant d'autres corps de fonctionnaires, ou de magistrats, aux côtés des fonctionnaires recrutés spécialement : Danemark (Folketinget), Inde (Deuxième Chambre), Norvège, Parlement européen, Suède, Sénat Tchèque, Chambre des Lords britannique, Sénégal.

La nomination du Secrétaire général illustre l'autonomie de recrutement des fonctionnaires comme un cas particulier. Dans un très grand nombre de Parlements, c'est le Président qui détient le pouvoir de nomination ; le Bureau ou l'assemblée elle-même, très souvent sur proposition du Président, ont également ce pouvoir dans un grand nombre de cas. On notera l'intervention de la Couronne dans les Parlements appartenant au Commonwealth, ou même du Premier Ministre et du Ministre des Finances (cas de la Chambre des Représentants irlandaise). Plusieurs Parlements indiquent que le Secrétaire général est nommé pour une période déterminée. Certaines Assemblées précisent que le Secrétaire général est choisi parmi les fonctionnaires parlementaires d'un certain grade (Parlement français, Sénat espagnol).

1-3. - *Des experts ou des consultants* peuvent être recrutés dans la quasi-totalité des assemblées. Il s'agit de recrutements généralement temporaires selon des procédures souples (contrat à durée déterminée, honoraires par exemple) et pour des besoins bien précis.

2 - Statut des fonctionnaires parlementaires

Le terme de « statut » peut être compris au sens large de situation. Il a aussi le sens juridique plus précis de règlement spécifique décidé unilatéralement par une autorité publique, par opposition au contrat qui suppose l'accord des parties et qui est généralement plus souple. Le statut est généralement considéré par les fonctionnaires comme rigide mais aussi protecteur.

Or, la très grande majorité des assemblées assure à leurs fonctionnaires un statut qui dans la proportion des 2/3 est un statut spécial propre aux fonctionnaires de chaque Assemblée. Toutefois, dans certains Parlements bicaméraux, ils sont fonctionnaires du Parlement (au Parlement espagnol, ils peuvent passer d'une Chambre à l'autre).

Dans 1/3 des assemblées, les fonctionnaires relèvent du statut général de la fonction publique. Toutefois, dans quelques assemblées, certains fonctionnaires relèvent du statut général, d'autres (plus nombreux) du statut particulier du Parlement. Dans quelques Parlements, les fonctionnaires sont régis par un contrat. Plusieurs Parlements mentionnent aussi les conventions collectives et les accords syndicaux négociés entre l'assemblée et son personnel comme faisant partie des garanties de celui-ci. La quasi-totalité des assemblées assure une réelle stabilité de l'emploi à leurs fonctionnaires et affirme que les changements de majorité politique sont sans effet sur le recrutement et la carrière des fonctionnaires. Certaines assemblées nuancent leurs réponses par un « en général » ou « pour la plupart du personnel ». Mais il convient aussi d'observer que les assemblées qui déclarent ne pas offrir de garantie de carrière à leurs fonctionnaires (Chambre des Lords du Royaume-Uni, Deuxième Chambre des Pays-Bas, ou Suède) assurent cependant, en fait, une stabilité de l'emploi.

3 - Carrière des fonctionnaires

La notion de carrière suppose la durée. Or, on a vu que la plupart des assemblées assurent, en droit ou en fait, cette durée à leur personnel (à l'exception des cas de fonctionnaires recrutés pour une période déterminée et de hauts fonctionnaires, Secrétaire général, Directeurs généraux qui, dans certaines assemblées, sont nommés à temps ou révocables).

La notion de carrière implique aussi un système de devoirs, de droits et notamment une possibilité de progrès pour chaque fonctionnaire.

On évoquera ces trois éléments au commencement et dans les déroulements de carrière. On examinera si celle-ci peut se poursuivre en-dehors du cadre parlementaire.

3-1. - Le recrutement a lieu pour chaque catégorie d'emploi. Il obéit à une exigence d'aptitude à l'emploi et de compétence qui sont vérifiées par examen et concours ouverts dans une majorité d'assemblées ou bien au vu des qualifications et des titres des candidats. Concours et choix sur qualifications ou sur dossier peuvent se combiner. Un certain nombre de Parlements n'ont pas de mode défini de sélection. Plusieurs assemblées insistent au moment du recrutement sur les devoirs et obligations particuliers du fonctionnaire, spécialement sur sa neutralité et son devoir de réserve.

3-2. - L'avancement peut être automatique (« carrière plane » selon l'expression des assemblées belges), à l'ancienneté, soit pour tout le personnel quelle que soit sa catégorie, soit pour certaines catégories seulement, l'accès à certaines fonctions d'encadrement ou de direction ayant lieu au choix. Ce choix est guidé par les appréciations des supérieurs administratifs et effectué par ceux-ci dans plusieurs Parlements. Mais c'est toujours une autorité parlementaire qui prononce la promotion aux fonctions de direction.

Certaines assemblées garantissent une progression de carrière à leur personnel par avancement jugé par un comité paritaire, par examen ou organisent des changements de catégorie par concours interne (assemblées françaises par exemple) selon des règles écrites préétablies. D'autres assemblées pratiquent une politique de promotion au mérite en fonction des aptitudes et de l'efficacité jugées par la seule hiérarchie et facilitent la mobilité (Bundestag allemand ou Parlement des Pays-Bas, par exemple). Qu'il y ait statut rigide ou gestion plus souple, un souci de formation professionnelle et de meilleure adaptation des compétences aux fonctions caractérise de nombreux Parlements.

3-3. - Détachement ou mise à la disposition d'une autre administration.

La position de détachement ou de mise à disposition qui permet de ne pas rompre les liens avec l'administration parlementaire, existe dans la très grande majorité des Parlements. Sur ???réponses exploitées, neuf seulement sont négatives. Dans ce cas, les fonctionnaires de ces assemblées doivent se mettre en congé sans traitement, en disponibilité ou suspendre leur contrat de travail, selon le cas, pour exercer une autre fonction publique.

Parmi les réponses positives, on peut noter certaines restrictions dans les assemblées dont le personnel est autonome : la possibilité de détachement ou de mise à disposition est limitée à des cas rares (Grèce, Parlement du Royaume-Uni) ou dans sa durée ou encore dans le nombre des demandes pendant une même carrière (Egypte, Italie). Les diverses limitations relatives aux administrations d'accueil du fonctionnaire, à la durée ou au nombre de demandes peuvent se combiner (Assemblée nationale française). Ces limitations sont dictées par le souci

d'indépendance des fonctionnaires à l'égard des administrations gouvernementales ou des cabinets ministériels. Elles sont une conséquence de l'autonomie administrative des Parlements.

Au contraire, les possibilités de passage d'une administration à l'autre sont largement ouvertes dans les Parlements dont les personnels sont régis par le statut de la Fonction publique (Bundestag allemand) ou sont originaires d'autres administrations (Niger).

3-4. - Candidatures et élections de fonctionnaires parlementaires. Trois questions se posent : le droit à être candidat à une élection, la situation administrative de l'élu, celle du battu.

- Le droit à être candidat à une élection. L'hypothèse envisagée est celle de l'élection législative. Mais elle peut être étendue à toute élection politique nationale. Le cas des élections à des organes régionaux, locaux ou professionnels n'est pas envisagé, ou ne paraît pas poser de problème majeur. Plus des 2/3 des assemblées répondent positivement à cette première question. Certaines réponses précisent qu'il s'agit d'un droit constitutionnel ; d'autres que le candidat doit prendre un congé non rémunéré (Sénat canadien). Mais dans 1/3 des assemblées, la candidature est considérée comme incompatible avec le statut de fonctionnaire parlementaire. Plusieurs assemblées formulent cette incompatibilité en terme d'interdiction fondée sur la nécessité de respecter le principe de neutralité politique des fonctionnaires, (Parlement du Royaume-Uni, Sri-Lanka, Zambie notamment). Dans les autres cas, la démission du poste de fonctionnaire est le préalable obligé à la candidature. Toutefois, certaines assemblées prévoient la réintégration en cas d'échec à l'élection (Chambre des représentants d'Australie, Grèce).

- Le fonctionnaire élu ne peut continuer à exercer ses fonctions administratives (seul, le Parlement suisse émet un doute concernant l'Assemblée des Etats). Les solutions indiquées sont la démission, le congé, la suspension de fonction, le détachement. Ces diverses solutions impliquent toutes le non cumul des fonctions administratives et électives et le non cumul des rémunérations. Quelques assemblées précisent que la réintégration est de droit au terme du mandat ou en cas d'échec. C'est notamment le cas de l'Égypte, de l'Italie, de la France, de la Russie, etc. Dans plusieurs assemblées, le retour des fonctionnaires ne peut avoir lieu avant un certain délai.

Mais la différence majeure se situe entre les solutions qui rompent les liens (démission) et celles qui les maintiennent (détachement) avec l'administration.

4 - Protection des fonctionnaires en cas d'atteinte à leurs droits

Les assemblées parlementaires prévoient, comme toutes les administrations, la possibilité pour un fonctionnaire de contester une décision le concernant ou l'interprétation d'un texte auprès de ses supérieurs. Ce recours hiérarchique ou gracieux peut être présenté à plusieurs niveaux et aboutir, dans certains cas, devant le Président ou devant une commission de la Chambre.

En ce qui concerne les recours contentieux, ceux-ci sont possibles contre les actes individuels concernant les fonctionnaires dans un grand nombre d'assemblées. Soit la juridiction administrative est compétente (Allemagne : Bundestag, France, Grèce, Uruguay), soit une juridiction de droit commun selon la nature du litige, soit une juridiction spécialisée (juridiction du travail au Sénégal) ou une instance d'arbitrage (Chambre des Communes du Canada). La plupart des Parlements ne distinguent pas selon que l'acte attaqué a un caractère général de

règlement ou un caractère individuel. Seul, ce dernier type d'acte est attaquant dans certaines assemblées (Assemblée nationale et Sénat français). Les actes administratifs des Parlements zambien, belge et italien ne sont pas susceptibles de recours juridictionnel (en Italie, une évolution récente se dessine en sens contraire). Toutefois, il existe dans les deux assemblées de ce Parlement des commissions internes ayant un pouvoir juridictionnel. Au Parlement finlandais, les décisions prises par la commission parlementaire concernant les fonctionnaires ne sont pas susceptibles d'appel devant un tribunal.

Ainsi, malgré la tendance dominante à soumettre les actes concernant les fonctionnaires au contrôle des tribunaux, de forts particularismes soulignent encore la spécificité et l'autonomie de la fonction publique parlementaire.

5 - Protection sociale des fonctionnaires

Rares sont les Parlements qui disposent d'un régime absolument autonome de protection sociale pour leurs fonctionnaires. Les assemblées italiennes, françaises et du Royaume-Uni possèdent et gèrent des régimes autonomes qui assurent une protection comparable ou supérieure aux autres services publics. Certaines assemblées ont un régime autonome mais ne le gèrent pas elles-mêmes (Sénat australien, Sénat thaïlandais, Chambre des représentants d'Indonésie).

Dans l'ensemble, les assemblées adhèrent au régime général de protection des fonctionnaires mais le complètent par des assurances complémentaires (Norvège, Sénat belge) ou un régime spécifique de retraite géré par l'assemblée (Parlement grec) ou diverses prestations.

CONCLUSION

L'appréciation des assemblées est, pour 22 assemblées, positive. Les assemblées suivantes : Chambre des Représentants d'Australie, Chambre des Représentants de Chypre, Sénat de l'Espagne, Folketinget du Danemark, Finlande, Grèce, Chambre des Représentants d'Indonésie, Chambre des Représentants de l'Irlande, Koweït, Norvège, Portugal, Parlement européen, Sénat de Roumanie, Royaume-Uni, Chambre des Communes et Chambre des Lords, Russie, Suède, Sénégal, Suisse, Thaïlande et Zambie estiment que leur autonomie a augmenté ou a de fortes chances de croître.

Treize Parlements l'estiment stable (Bundestag-Bundesrat allemands, Canada Sénat, Estonie, Hongrie (depuis 1990), Italie Chambre des Députés et Sénat, Inde Deuxième Chambre, Pays-Bas, République tchèque, Sri Lanka, Turquie Assemblée nationale et Uruguay Sénat). Seules deux assemblées constatent une certaine baisse (Parlement belge), une assemblée une insuffisance (Niger) et une assemblée une stabilité menacée (Assemblée nationale française).

La note d'insatisfaction, d'ailleurs relative, donnée par le Parlement de Belgique est due à une application du droit commun en matière de fiscalité, de contrats, d'indemnités parlementaires et aux contraintes budgétaires accrues. L'Assemblée nationale française note, de son côté, des tentatives des hautes juridictions pour réduire son autonomie : un arrêt récent du Conseil d'Etat a élargi le contrôle juridictionnel sur certains actes de l'Assemblée, au delà des cas prévus par la loi elle-même.

En revanche, **certaines jeunes assemblées ne semblent pas encore dotées d'une véritable autonomie administrative et financière**. C'est le cas de l'Assemblée nationale de la Namibie.

Pour le Parlement nigérien (et beaucoup d'assemblées africaines sont dans ce cas), il s'agit de la légitime aspiration à s'affranchir de la tutelle gouvernementale, notamment du Ministère des Finances, et à conquérir son autonomie que ses sœurs francophones plus anciennes s'efforcent de défendre.

C'est d'ailleurs cet affranchissement budgétaire et financier qui explique l'appréciation positive des autres Parlements, notamment dans l'élaboration du budget. La conquête de l'amélioration de l'autonomie administrative par la maîtrise de l'organisation interne et surtout par le recrutement de fonctionnaires parlementaires de haut niveau, est considérée également comme un net progrès. L'augmentation de l'efficacité et de la compétence internes de l'administration parlementaire fait reculer la tutelle des administrations gouvernementales (exemples de la Grèce et du Royaume-Uni). La maîtrise de la gestion patrimoniale et immobilière est encore un facteur d'accroissement de l'autonomie, comme l'accession à la personnalité juridique ou le contrôle de la sécurité interne.

Il est frappant de constater que cette tendance à une plus grande autonomie s'est concrétisée dans plusieurs Parlements à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Une nouvelle vague de réformes dans le même sens caractérise, semble-t-il, la fin de ce millénaire pour plusieurs assemblées.

Un des traits les plus originaux de cette tendance à plus d'autonomie est son universalité : très forte dans les assemblées nouvelles qui ont à conquérir l'essentiel de leur autonomie, elle touche également les Parlements les plus anciens.

Mais il est évident que l'autonomie administrative et financière des Parlements est aussi tributaire de leur importance dans les institutions de l'Etat auquel elles appartiennent. Enfin, elle dépend du crédit ou du discrédit dont jouissent les Parlements dans l'opinion publique.