



Conférence conjointe UIP-ASGP
**Les conflits opposant Parlement
et tribunaux : recherche de
solutions**



Genève, 10 octobre 2013

Rapport succinct

23 octobre 2013

La Conférence s'est tenue dans la matinée du jeudi 10 octobre 2013. Organisée conjointement par l'UIP et l'ASGP, elle a eu lieu dans le prolongement de la 129^{ème} Assemblée de l'UIP (7-9 octobre 2013). Soixante-trois délégués de 29 pays y ont pris part, dont 15 parlementaires et 26 secrétaires généraux.

Propos liminaires

Dans son allocution d'ouverture, Sir Jeffrey Jowell a fait observer que « Quiconque exerce le pouvoir voit d'un mauvais œil la contestation de ce pouvoir ». Une certaine tension entre le Parlement et le pouvoir judiciaire est donc inévitable, comme d'ailleurs avec le pouvoir exécutif.

« Quels sont donc les rôles respectifs du Parlement et des tribunaux ? », s'est interrogé Sir Jeffrey. En réponse, il s'est inspiré du travail du philosophe Ronald Dworkin, pour qui :

- les parlements doivent être libres de définir *les politiques*, qui reposent sur un calcul utilitaire de ce qui génère le plus grand bien pour le plus grand nombre;
- les tribunaux doivent être libres de définir *les principes*, c'est-à-dire une exigence morale à l'égard de l'Etat sous la forme de droits.

Pour illustrer la difficulté à délimiter la frontière entre les différents pouvoirs, Sir Jeffrey a cité un exemple pris au Royaume-Uni : le gouvernement entendait y réduire le budget de l'aide juridictionnelle pour faire des économies en période de crise économique. De leur côté, les tribunaux s'inquiétaient des difficultés d'accès à la justice et de la possibilité d'un recul de l'état de droit. Où fallait-il placer le curseur ?

Sir Jeffrey s'est penché sur les mécanismes de dialogue et de règlement des conflits. Il a fait observer que les opinions divergeaient sur la mesure dans laquelle il devait y avoir contact et interaction entre le pouvoir judiciaire et le Parlement, ou le pouvoir exécutif. Les « puristes » considéraient qu'il devait y avoir un glacis entre parlementaires et juges mais d'autres estimaient qu'un certain dialogue était nécessaire.

Il a cité deux exemples de mécanismes de règlement des conflits au Royaume-Uni. Tous deux avaient été mis en place au Parlement et étaient conçus pour appeler l'attention du Parlement sur les problèmes avant qu'ils n'éclatent.

- lors du dépôt d'un projet de loi, un ministre était tenu de déclarer que le texte était conforme aux droits de l'homme. Cela obligeait les rédacteurs à être attentifs d'emblée à la conformité aux droits de l'homme.
- la Commission mixte des droits de l'homme¹, qui était une commission interpartis comptant six membres nommés par chaque Chambre. Elle conduisait des enquêtes, sur les politiques du gouvernement en matière de terrorisme, par exemple. Elle examinait la suite donnée par le gouvernement aux jugements des instances des droits de l'homme, et aux processus relatifs aux droits de l'homme.

¹ <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/human-rights-committee/>

Sir Jeffrey a fait observer que parlements et tribunaux agissaient dans un cadre plus large, incluant la presse et les organisations non gouvernementales (ONG). Il a également soutenu que le rôle des juristes parlementaires était un élément peu étudié mais crucial car ces juristes étaient à l'origine de l'essentiel de la législation examinée par le Parlement. Avaient-ils pour seul rôle d'atteindre les objectifs de la puissance publique, ou bien avaient-ils aussi vocation à faire respecter l'état de droit ? Fallait-il un code international pour les guider ou les protéger dans leurs fonctions ?

Sir Jeffrey a aussi mis en avant la question de la nomination des juges et du rôle des responsables politiques dans ces nominations. Il avait observé dans les pays du Commonwealth une évolution vers la mise en place d'instances indépendantes de nomination des juges, d'où une moindre implication du politique. Sir Jeffrey s'est demandé si cela renforçait la légitimité des tribunaux, et si les parlementaires seraient plus enclins à accepter la décision d'un juge nommé de façon indépendante ?

Exemples

Au cours de la discussion qui a suivi, les participants ont relevé des différences de cadre juridique en fonction du contexte national. Ainsi, des pays comme l'Allemagne, l'Espagne et l'Afrique du Sud étaient dotés d'un tribunal constitutionnel ayant compétence pour contrôler la constitutionnalité des lois. D'autres en étaient privés, les Pays-Bas par exemple où cette fonction incombait au Parlement, à la Chambre haute en particulier.

Les participants ont évoqué par ailleurs divers exemples de conflits survenus entre parlements et tribunaux.

Un sénateur du **Pakistan** a dit que le pouvoir était, par nature, hégémonique. Institutions et individus aspiraient toujours à plus de pouvoir afin de protéger leur base. Le Pakistan connaissait une « phase évolutive » où les tribunaux considéraient qu'ils apportaient une réponse à une demande du public et où ils étaient attentifs à l'opinion publique, alors que le Parlement était l'institution redevable devant l'opinion publique. L'orateur a estimé que le Parlement devait limiter le pouvoir des tribunaux de statuer sur la constitutionnalité des lois. La création d'un tribunal constitutionnel serait peut-être une solution, laquelle exigerait un consensus politique, par ailleurs difficile à trouver.

Aux **Pays-Bas**, la Chambre des Représentants avait approuvé une proposition du gouvernement d'augmenter les frais de justice, mais le Sénat l'avait rejetée après consultation d'une association professionnelle des juges qui s'y opposait.

Au **Lesotho**, la question de la fixation de peines plancher pour les délits avait suscité un conflit entre Parlement et tribunaux. Sir Jeffrey a estimé qu'il s'agissait d'un conflit classique lié à l'état de droit. L'état de droit exigeait une certitude juridique mais aussi une certaine souplesse. C'était un autre type d'équilibre à atteindre, qui soulevait la question de savoir si les tribunaux pouvaient intervenir pour rechercher cet équilibre.

L'**Espagne** était dotée de procédures clairement définies pour contrôler les actes du Parlement. Toutefois, les décisions en la matière pouvaient prendre du temps, jusqu'à huit ans dans certains cas, ce qui posait problème.

Au **Royaume-Uni**, le Parlement avait dû intervenir récemment pour empêcher, en vertu du « Bill of Rights » de 1689, que des comptes rendus d'une commission parlementaire soient produits comme preuves devant un tribunal. Un autre exemple récent avait confirmé le principe de l'immunité pour les paroles prononcées, confirmant ainsi le droit des parlementaires à la liberté d'expression au Parlement.

Au **Tchad**, le Parlement avait adopté une loi qui aurait eu pour effet d'autoriser la révocation des juges. Le Conseil constitutionnel avait invalidé cette partie de la loi. Suivant les conseils de son secrétaire général, le Parlement n'avait pas cherché à rétablir cette disposition et le reste de la loi avait été validé.

Au **Zimbabwe**, le ministre des collectivités locales avait obtenu récemment devant un tribunal un jugement interdisant au Parlement de débattre d'une proposition de loi, au motif que le Parlement avait mal interprété la Constitution.

En conclusion, Sir Jeffrey a fait observer que partout où il y avait un flou dans l'interprétation de la loi, une décision faisant autorité devait être prise. Généralement, cette tâche incombait aux tribunaux et non au Parlement.

Recommandations

Les participants ont constitué des groupes de travail pour réfléchir à la manière dont les conflits pouvaient être évités, atténués ou gérés afin qu'ils ne s'enveniment pas. On trouvera ci-après le résumé de leurs recommandations.

- exiger du ministre qui dépose un projet de loi qu'il garantisse que ledit projet est conforme à la Constitution.
- confier à une commission parlementaire le soin de s'assurer que les projets de loi sont conformes à la Constitution afin d'éviter le plus possible que la législation soit déclarée inconstitutionnelle par les tribunaux ultérieurement. Veiller au renforcement de la capacité des commissions parlementaires à s'acquitter de cette fonction.
- mettre en place un service indépendant du Parquet général pouvant rendre des avis sur les questions de conflit et jouer un rôle d'intermédiaire entre le Parlement et les tribunaux. Il a été précisé que le Parquet général n'était pas considéré comme un acteur indépendant dans tous les pays.
- éviter toute ingérence politique dans la nomination des juges, notamment de la part du pouvoir exécutif. Envisager la création d'un conseil de la magistrature dont les membres seraient nommés par le Parlement, le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif et qui serait chargé de superviser l'administration et le fonctionnement de la justice tout en respectant l'indépendance des juges.
- élaborer un code ou des principes directeurs régissant les relations entre le Parlement et les tribunaux. Mettre en place une instance de médiation chargée de suivre la mise en application de ces principes et de dispenser des conseils en la matière.
- lorsqu'une loi contrevient aux dispositions de la Constitution, les tribunaux devaient rendre une ordonnance déclarative. Lorsqu'ils déclaraient une loi inconstitutionnelle, ils devaient motiver leur jugement, et l'élaboration d'une nouvelle loi ou d'un amendement à la loi incombait au Parlement.
- mieux former les parlementaires à la lecture de la Constitution.
- reconnaître que les parlementaires n'étaient pas toujours irréprochables et envisager la rédaction d'un code de déontologie moralement contraignant pour les parlementaires.
- examiner les questions qui pouvaient se poser lorsque le Parlement était invité à lever l'immunité de l'un de ses membres. Lorsque les parlementaires devaient décider du sort d'un des leurs, des problèmes pouvaient surgir. Une instance consultative serait peut-être en mesure de dispenser des conseils impartiaux.
- inviter l'UIP à conduire des missions pour rendre compte des relations entre le Parlement et les tribunaux et pour prévenir les conflits; en cas de conflit, faire une déclaration appelant les parties prenantes à la retenue.
- inviter l'UIP à publier un guide à l'usage des parlementaires sur la gestion des conflits entre Parlement et tribunaux, recensant des exemples de conflit et identifiant les bonnes pratiques pour la prévention et l'atténuation des conflits.

Programme

9 h.00 – 9 h.30	Ouverture de la conférence <ul style="list-style-type: none">➤ Abdelwahad Radi, Président de l'UIP➤ Marc Bosc, Président de l'ASGP
9 h.30 – 10 h.30	Gestion de conflits entre le Parlement et les tribunaux : récits d'expériences <ul style="list-style-type: none">➤ Modérateur : M. Ulrich Schöler, Secrétaire général adjoint du Bundestag➤ Remarques liminaires : M. Jeffrey Jowell, QC <p>La conférence débutera par une brève présentation de la relation triangulaire qui unit l'exécutif, le législatif et le judiciaire, de façon à poser le cadre des débats. Il y sera fait mention des principaux domaines dans lesquels se posent des problèmes entre parlements et tribunaux.</p> <p>Les participants seront ensuite invités à prendre la parole et à décrire un cas auquel ils ont été confrontés et les enseignements qu'ils en ont tirés. Cela permettra à tous de découvrir différents types de conflits, survenus dans différentes régions et différents systèmes politiques.</p> <p>Les exemples pourront porter sur des cas tels que :</p> <ul style="list-style-type: none">• ingérence de la justice dans les travaux du Parlement,• ingérence du Parlement dans l'action de la justice,• abrogation de lois par les tribunaux constitutionnels ou interprétation des lois déviant de l'intention du législateur,• réforme de la justice émanant du Parlement et entraînant des tensions,• mise en cause de l'institution parlementaire par le judiciaire et inversement (par exemple, dissolution du tribunal constitutionnel par le Parlement et réciproquement, révocation de magistrats de la Cour suprême ou du Tribunal constitutionnel, procédure d'information judiciaire visant des parlementaires),• remise en cause par la justice des décisions du Parlement, par exemple lorsque le Parlement décide de suspendre un ou plusieurs de ses membres.
10 h.30 – 11 h.00	<i>Pause-café</i>
11 h.00 – 13 h.00	Etude de cas <ul style="list-style-type: none">➤ Modérateur : M. Austin Zvoma, Secrétaire général du Parlement du Zimbabwe <p>Les participants travailleront en groupes. Ils analyseront un ou plusieurs cas concrets décrits lors de la séance précédente. Ils s'intéresseront aux éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none">• Quel était le problème et quelle en était la cause ?• Quelles étaient les parties prenantes et sur quoi portait le

	<p>différend ?</p> <ul style="list-style-type: none">• Quels problèmes cette situation a-t-elle mis en évidence ?• Qu'est-ce qui aurait permis de régler le problème facilement ?• Quelles leçons peut-on tirer de ce cas ? <p>Après les travaux de groupes, les participants retourneront en plénière où ils rassembleront leurs conclusions. Les discussions devraient leur permettre de se faire une idée commune de la manière dont les conflits surviennent et de la façon dont ils peuvent être traités.</p>
13 h.00	<p>Clôture de la conférence</p> <p>Les organisateurs résumeront les enseignements à retenir des discussions du matin. Ceux-ci seront ensuite consignés par écrit et communiqués aux participants.</p>

Liste des participants

Nom	Pays	Rôle / fonction
M. Masibulele Xaso	Afrique du Sud	Secretary, National Assembly
M. Mourad Mokhtari	Algérie	Secretary General, National People's Assembly
M. Noureddine Si-Bachir	Algérie	Secretariat
Mme Fouzia Aljeeb	Bahrein	Acting Secretary General
M. Hugo Hondequin	Belgique	Secretary General of the Senate
M. Martin Peleman	Belgique	Senior Advisor
M. Marc Bosc	Canada	Deputy Secretary General
M. Manuel Alba	Espagne	Secretary General, Congress of Deputies
Mme Ana Alvarez	Espagne	Deputy Secretary General, Senate
M. P.J. Kurien	Inde	Deputy Chairman of the Rajya Sabha
M. Bal Shekar	Inde	Secretary General, Lok Sabha
Mme Sharada Subramaniam	Inde	Joint Secretary, Rajya Sabha
M. Helgi Bernódusson	Islande	Secretary General
Mme Nanae Kaneko	Japon	Secretariat
Mme Rachel Kairu	Kenya	Clerk Assistant
M. Lekhetho Rakuoame	Lesotho	Deputy Speaker
M. Ntsime Jafeta	Lesotho	Counsellor
M. Claude Frieseisen	Luxembourg	Secretary General
Mme Isabelle Barro	Luxembourg	Deputy Secretary General
M. Calvin Randriamahafanjary	Madagascar	Secretary General
Mme Emmeline Ramangalahy	Madagascar	Director
Mme Jeraldine Pérez	Mexique	Advisor
M. Theo-Ben Gurirab	Namibie	Speaker of Parliament
M. Moses Amweelo	Namibie	Member of Parliament
M. Jakes Jacobs	Namibie	Secretary of the National Assembly
M. P.N. Shimutwikeni	Namibie	Secretary General
M. Willem Isaak	Namibie	Secretary of IPU national group
M. Abdulaziz Usman	Nigeria	Senator
M. Lawal GARBA	Nigeria	Deputy Director
Mme Anne Laila Høge	Norvège	Senior Advisor
M. Said Al-Mashani	Oman	Advisor
M. Emmanuel Dombo	Ouganda	Member of Parliament

Nom	Pays	Rôle / fonction
Mme Jane Kibirige	Ouganda	Secretary General
M. Paul Gamusi Wabwire	Ouganda	Deputy Secretary General
M. Ignatius Kasirye	Ouganda	Secretary of IPU national group
M. Raja Rabbani	Pakistan	Senator
M. Farhatullah Babar	Pakistan	Senator
M. Karamat Hussain Niazi	Pakistan	Secretary General, National Assembly
M. Amjed Pervez Malik	Pakistan	Secretary General, Senate
M. Geert Jan Hamilton	Pays-Bas	Secretary General
M. Marek Ziolkowski	Pologne	Senator
M. Franciszek Stefaniuk	Pologne	Member of the Sejm
M. Wojciech Gruba	Pologne	Secretary of IPU delegation
Mme Agata Karwowska-Sokolowska	Pologne	Director, Analysis and Documentation Office, Chancellery of the Senate
M. Petr Guziana	République tchèque	Senator
M. Jirí Uklein	République tchèque	Secretary General of the Senate
M. Jirí Krbec	République tchèque	Secretary of IPU national group
M. Rhodri Walters	Royaume Uni	Reading Clerk, House of Lords
M. Mohamed El Hassan Al Amin	Soudan	Member of the National Assembly
M. Abdelgadir Abdalla	Soudan	Advisor
Mme Thana Fadul	Soudan	Secretary to the delegation
M. Gali Massa Harou	Tchad	Deputy Secretary General
Mme Tana Wiboonpanuvej	Thaïlande	Secretariat
M. Greyford Monde	Zambie	Member of Parliament
M. Luxon Kazaba	Zambie	Member of Parliament
Mme Iréné Manda	Zambie	Secretary to the delegation
M. Jacob Mudenda	Zimbabwe	Speaker of the National Assembly
M. Austin Zvoma	Zimbabwe	Clerk of Parliament
M. Cleophas Gwakwara	Zimbabwe	Secretariat
Ndamuka Marimo	Zimbabwe	Secretariat
Pangani Munkombwe	Zimbabwe	Secretariat
M. Said Mokadem	Maghreb Consultative Council	Secretary General
Mme Ana Cristina Thorlund	UNISDR	Programme Officer
Sir Jeffrey Jowell	Royaume Uni	Director of the Bingham Centre for the Rule of Law; Barrister, Queen's Counsel, Blackstone Chambers