



UNION INTERPARLEMENTAIRE

CHEMIN DU POMMIER 5
1218 LE GRAND-SACONNEX / GENEVA (SWITZERLAND)
TELEPHONE (41.22) 919 41 50 - FAX (41.22) 919 41 60 - E-MAIL postbox@mail.ipu.org

L'emprise des partis politiques sur le mandat parlementaire

Zdzisław Kędzia et Agata Hauser

Remerciements

L'étude a été réalisée par le Professeur Zdzisław Kędzia, titulaire de la chaire de droit constitutionnel à l'Université Adam Mickiewicz de Poznań, Pologne, et par Mme Agata Hauser, de la même université, à partir de l'enquête mondiale effectuée par l'Union interparlementaire sur l'emprise des partis sur le mandat parlementaire.

Le questionnaire sur les dispositions juridiques pertinentes dans les différents pays à travers le monde a été établi par :

- M. Akiyo Afouda, Union interparlementaire, Genève
- M. Solano Da Silva, *Indian Institute of Advanced Study (IIAS)*, Shimla, Inde
- Mme Agata Hauser, Université Adam Mickiewicz, Poznań, Pologne
- Mme Camila Tribess, *Universidad Federal do Paraná, UFPR*, Curitiba, Brésil

Mme Ingeborg Schwarz, Union interparlementaire, Genève, est l'auteur de l'annexe 1 qui récapitule les vues exprimées par le Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'UIP sur les cas touchant à l'emprise des partis sur le mandat parlementaire.

L'emprise des partis politiques sur le mandat parlementaire

Zdzisław Kędzia et Agata Hauser

INTRODUCTION

Le présent document fait la synthèse de l'enquête mondiale récemment effectuée par l'Union interparlementaire sur l'emprise des partis sur le mandat parlementaire. En effet, la relation entre la notion de mandat parlementaire libre, tenue pour l'un des piliers de la démocratie, et la discipline essentielle au fonctionnement du système des partis, est au cœur du concept de régime parlementaire tel qu'on l'entend aujourd'hui. La décision de l'UIP d'étudier le cadre juridique en la matière était donc des plus opportunes.

Contrairement à ce qu'on croit généralement, la notion d'emprise du parti ne se limite pas à la privation de mandat infligée aux parlementaires ayant contrevenu à la discipline de leur formation. Elle recouvre le recours par les partis à divers instruments pour préserver leur unité. L'analyse d'une question aussi générale implique l'étude des éléments de fond et de procédure en jeu. Reste que la perte du siège parlementaire est la sanction la plus sévère en cas de défection ou d'infraction à la discipline de parti. Aussi l'enquête de l'UIP ne porte-t-elle que sur cet aspect, ne faisant d'incursions dans des domaines voisins que lorsqu'elles sont nécessaires.

Nous exposerons d'abord le cadre général de l'enquête. Pour situer l'analyse des résultats de l'enquête dans un contexte théorique, nous donnons une introduction aux aspects conceptuels du problème posé. Suit un rappel des solutions juridiques adoptées par les pays concernés par l'enquête en cas de défection ou de violation, par un parlementaire, de la discipline de parti. Enfin, nous énumérons les principales conclusions et donnons quelques recommandations. On trouvera en annexe une présentation détaillée des cas les plus pertinents soumis au Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'UIP.

Les auteurs se sont efforcés de refléter fidèlement les conclusions de l'enquête. Cependant, les opinions et évaluations exposées dans le présent document ne sont pas nécessairement celles de l'Union interparlementaire.

RAPPEL

En 2007 l'UIP a publié une note d'information intitulée "L'emprise des partis politiques sur le mandat parlementaire". Elle y précisait que "la question de cette emprise a été posée lors de nombreuses réunions organisées par l'UIP ces derniers mois. En particulier, le pouvoir des partis de révoquer un mandat parlementaire et les conséquences de ce que l'on pourrait appeler 'la dictature des partis' sur la représentativité libre des mandats et l'efficacité du contrôle parlementaire, sont de vrais problèmes qui appellent des débats et des mesures".

Le travail du Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'UIP montre, par ailleurs, que des parlementaires risquent souvent de perdre leur mandat, entre autres, en cas de défection.

L'enquête mondiale de l'UIP sur l'emprise des partis sur le mandat parlementaire (consistant en quatre enquêtes régionales) a été effectuée en 2009. Elle avait pour objet de déterminer l'assise juridique de cette emprise. Les enquêteurs ont, notamment, analysé les dispositions juridiques des Constitutions, les lois électorales, les règlements et lois sur les partis qui privent un parlementaire de son mandat s'il :

- démissionne de sa formation pour en rallier une autre;
- démissionne de sa formation sans rallier d'autre parti;
- ne vote pas conformément à la ligne du parti;
- s'abstient de voter contre les directives de son parti.

L'UIP a défini comme suit les quatre régions concernées par l'enquête :

A noter que, dans certains cas, la traduction de textes de loi nationaux faisait défaut. De plus, les traductions disponibles ne comportaient pas toujours tous les amendements et les arrêts des cours constitutionnelles.

Le présent rapport final s'appuie sur les rapports régionaux et la jurisprudence du Comité des droits de l'homme des parlementaires.

AFRIQUE

Afrique du Sud, Algérie, Angola, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egypte, Guinée équatoriale, Érythrée, Ethiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libye, Kenya, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Maurice, Mauritanie, Maroc, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Swaziland, Tchad, Togo, Tunisie, Zambie et Zimbabwe

53 pays

AMERIQUE LATINE

Antigua-et-Barbuda, Argentine, Bahamas, Barbade, Belize, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, Dominique, Equateur, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haïti, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Suriname, Trinité-et-Tobago, Uruguay et Venezuela

29 pays

ASIE

Afghanistan, Australie, Bangladesh, Cambodge, Canada, Chine, Inde, Indonésie, Iran (République islamique d'), Japon, Malaisie, Maldives, Mongolie, Népal, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, République de Corée, République démocratique populaire lao, République populaire démocratique de Corée, Samoa, Singapour, Sri Lanka, Thaïlande, Timor-Leste, Tonga et Viet Nam

29 pays

EUROPE

Albanie, Allemagne, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Ex-République yougoslave de Macédoine, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Kazakhstan, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Monaco, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, République de Moldova, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Marin, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Tadjikistan, Turquie et Ukraine

51 pays

CADRE CONCEPTUEL

1 Introduction

Les partis apparaissent généralement comme les animateurs des démocraties modernes. Qui n'approuverait l'affirmation suivante ? “Le bon sens le dit : les partis sont importants. En associant les partis au système politique, en permettant l'existence de partis concurrents, les Etats autoritaires facilitent la transition vers la démocratie, voire la survie des démocraties”². Mais ces formations suscitent aussi beaucoup de scepticisme – “Il est non moins évident que, si les intellectuels accordent une place centrale aux partis dans les sociétés démocratiques, ils restent perplexes devant la réalité de la politique politicienne pratiquée par les partis”³. Au point que d'aucuns prédisent la fin de “l'Etat des partis” – “[...] Dans la plupart des systèmes démocratiques, l'opinion publique éprouve un mécontentement général, de la méfiance à l'égard des partis et les intellectuels débattent régulièrement du vieillissement et du déclin des partis”⁴.

Un paradoxe ? Sans tirer de conclusions trop hâtives, on peut dire qu'en dépit de la convergence des points de vue, ce paradoxe n'en est pas nécessairement un. Reste que certaines questions posées à propos des partis politiques revêtent la plus haute importance et touchent à l'essence de la démocratie.

La relation entre discipline de parti et liberté du mandat parlementaire est de même nature. Pour être constructive et sans effets pervers, elle appelle des ajustements conceptuels. A cette fin, le projet mené sous l'égide de l'UIP en 2009-10 examine les paramètres méthodologiques et les lois et pratiques en vigueur dans le monde. Les résultats sont résumés dans la présente étude.

2 Démocratie et mandat de représentation libre

Conceptuellement, la souveraineté populaire est la somme des parts de souveraineté appartenant à chaque citoyen. Au regard de cette théorie, le mandat impératif fait obligation au parlementaire de suivre la volonté de ses électeurs, notamment en recevant et exécutant leurs recommandations. Pourtant on observe que, partout ou presque, le mandat impératif a connu le même déclin que la souveraineté populaire. La fin de la Guerre froide a également sonné le glas de ce type de mandat dans son dernier bastion, à savoir ce qu'on appelait alors les pays socialistes d'Europe centrale et orientale.

Depuis la Révolution française de 1789, les démocraties parlementaires ont adopté le concept de souveraineté nationale, par opposition à la souveraineté populaire. La nation souveraine habilite le Parlement à exprimer sa volonté dans le cadre des compétences attribuées par la Constitution du pays. Edmund Burke définit ainsi la vision normative de la souveraineté nationale : “Le Parlement n'est pas le congrès des ambassadeurs d'intérêts différents et hostiles, intérêts que chacun aurait l'obligation de soutenir, comme agent ou avocat, contre d'autres agents et avocats; le Parlement est plutôt l'assemblée délibérative d'une nation ayant

un seul intérêt, celui de l'ensemble; et où le guide ne résulte pas d'ambitions locales ou de préjugés locaux, mais du bien général, découlant de la raison générale. Vous choisissez un député ? Fort bien ! Mais une fois choisi, il n'est pas le député de Bristol, mais un membre du Parlement"⁵. La nation n'est pas davantage perçue, ici, comme une somme d'individus ou de circonscriptions, ni les députés comme les représentants de ces particules. "Selon la théorie de la souveraineté nationale, le mandat de parlementaire est donc général et représentatif : général car les parlementaires représentent la nation tout entière et non un groupe d'électeurs; représentatif car ils ne peuvent être liés par aucun ordre émanant des électeurs"⁶. Condorcet, philosophe et homme politique français contemporain de la Révolution de 1789, a déclaré : "Mandataire du peuple, je ferai ce que je croirai le plus conforme à ses intérêts. Il m'a envoyé pour exposer mes idées, non les siennes; l'indépendance absolue de mes opinions est le premier de mes devoirs envers lui"⁷.

Le mandat de représentation libre fait, de l'avis général, partie intégrante de la démocratie fondée sur le concept de souveraineté nationale. Il a des caractéristiques innombrables, dont⁸ :

- Le parlementaire représente la nation entière et non ses secteurs ou électeurs individuels,
- Le parlementaire est indépendant des électeurs/circonscriptions – L'électorat ne peut lui donner d'ordres ou d'instructions,
- Le parlementaire doit agir en fonction de ce qu'il croit être bon ou mauvais,
- Les liens entre parlementaires et électeurs sont de nature politique et non juridique – Il appartient au parlementaire de maintenir, ou non, des contacts avec l'électorat et de donner suite, ou non, aux engagements de la campagne électorale; sachant que dans beaucoup de pays ces contacts sont réels et que les parlementaires contribuent puissamment à familiariser l'électorat avec les processus démocratiques,
- Le mandat du parlementaire est irrévocable – les électeurs n'ont qu'un moyen de lui demander des comptes : la prochaine échéance électorale.

Le Parlement fondé sur ce type de mandat doit être vu comme un intermédiaire entre le souverain et sa volonté car c'est dans les délibérations parlementaires que s'incarne et s'exprime la volonté du souverain⁹. Le mandat de représentation libre laisse une marge permettant d'élaborer et d'adopter des solutions légales et politiques qui sont la résultante des divers courants de la société. L'indépendance des parlementaires par rapport à leurs électeurs leur donne la souplesse nécessaire à la recherche de compromis politiques et de solutions bénéficiant du soutien du Parlement¹⁰.

Le mandat de représentation libre est généralement tenu pour la garantie nécessaire, mais non suffisante, de la démocratie. Toutefois, il ne doit pas être pris isolément, mais inscrit dans le contexte des divers aspects et tendances contemporains de la démocratie. Si on passe du théorème de base qui régit ce mandat à la pratique, on constate que la démocratie, entendue comme un système fondé sur le gouvernement du peuple, est confrontée à quelques problèmes. Le mandat de représentation libre réduit les liens

formels entre le parlementaire et les électeurs et ouvre la porte à d'autres influences, et pas seulement celles des partis. En conséquence, si le système des partis et, plus généralement, le mécanisme politique ne permettent plus tout à fait au peuple de déterminer le processus politique, c'est peut-être que le mandat de représentation libre fausse le jeu démocratique dans la mesure où il entrave la volonté politique souveraine.

L'ambivalence du mandat de représentation libre pose donc de vrais questionnements aux démocraties modernes. Le plus souvent, une longue tradition parlementaire permet d'aplanir les choses. Mais il arrive aussi que les solutions employées nuisent aux principes même de la démocratie. Avant d'approfondir notre analyse il convient de rappeler que, malgré les problèmes qu'il pose, le mandat de représentation libre ne doit pas être remis en cause, en raison de sa place centrale pour la démocratie parlementaire, comme nous l'avons vu.

3 Partis politiques et mandat parlementaire

Le rôle des partis politiques est déterminant pour le fonctionnement du Parlement et la conduite des parlementaires. C'est pourquoi il est largement codifié par les lois, les constitutions et les règlements intérieurs des parlements. Mais l'influence des partis va au-delà de la lettre de la loi car ils animent véritablement la vie politique du pays.

Leurs fonctions les plus fréquentes, d'après les études contemporaines consacrées à ce sujet, sont les suivantes¹¹ :

- Agrégation des divers intérêts fondamentaux représentés dans la société,
- Intégration des électeurs dans le jeu démocratique, par le biais du processus électoral, mais aussi par d'autres formes de participation, tissant des liens entre les citoyens et les décideurs – fonction dite de lien participatif¹²,
- Formulation de programmes et de propositions aux niveaux national ou local et mise en place de plateformes pour mobiliser les soutiens,
- Sélection de dirigeants et, généralement, d'élites politiques (les partis animent les élections populaires à tous les niveaux, la création de gouvernements ainsi que d'autres institutions de l'Etat)¹³.

On comprend aisément donc que les partis déterminent, pour l'essentiel, la manière dont les parlementaires s'acquittent de leur mandat. Le degré d'influence qu'ils exercent dépend du type de parti et de la nature du système en vigueur, mais aussi de la notoriété et du poste occupé par le parlementaire.

Les partis qui cultivent des liens étroits avec leurs électeurs doivent respecter la notoriété du parlementaire dans sa circonscription. Très souvent, c'est le parlementaire "figure locale" qui mobilise les électeurs et facilite la collecte de fonds pour le parti. Les grands partis ayant une forte orientation programmatique et les partis visant un électorat spécifique fonctionnent d'ordinaire selon ces principes.

Mais les systèmes de partis ont beaucoup évolué. Les grands partis ont abandonné leur profil idéologique et se sont pragmatiques pour “ratisser large” (partis “attrape-tout”¹⁴). On ne se contente plus du travail en circonscription ou pour celle-ci, d’autres méthodes de mobilisation étant désormais plus prisées. Ainsi, le charisme d’un parlementaire qui représente bien son parti auprès des grands médias, compte davantage que le nombre de voix au plan local. Dans ce modèle, la dépendance du parlementaire vis-à-vis de la direction et de la structure du parti augmente, et sa marge de manœuvre fondée sur l’enracinement au plan local diminue.

Cette tendance est plus évidente depuis la cartellisation des partis telle que définie par Mair et Katz dans leur fameuse étude de 1995. Un cartel apparaît quand il existe une “symbiose étroite entre des partis et l’Etat”¹⁵. Comme dans d’autres types de cartels, les partis sont en concurrence, mais aussi en collusion les uns avec les autres pour stabiliser la scène politique. Les ententes aboutissent à des solutions à cette fin, notamment sous forme de subventions aux partis qui remportent des succès électoraux ou de règles et lois électorales favorables aux partis installés (par exemple des seuils électoraux plus élevés). En conséquence, les partis ayant pignon sur rue sont au gouvernement ou font antichambre. Les “querelles” politiques ne portent plus sur des programmes à teneur idéologique qu’on proposerait à la nation détentrice de la souveraineté, mais sur des clivages autour de questions particulières. Aussi les soi-disant nouveaux thèmes politiques portent-ils sur les minorités nationales, l’immigration et autres préférences sexuelles. L’électeur est invité à choisir telle ou telle option concernant les questions qui font débat et non à soutenir des programmes profonds et patiemment développés¹⁶. Les partis se distinguent plus par leurs figures de proue que par des visions idéologiques élaborées.

Peut-être que le trait est forcé, ici ou là, dans cet état des lieux, mais ces phénomènes caractérisent bel et bien les systèmes modernes de partis dans les démocraties. C’est que la situation est confortable pour les acteurs majeurs de la politique : le système leur garantit une sorte de filet de sécurité. L’évolution que nous décrivons a même eu les honneurs des encyclopédies. Ainsi, on peut lire dans le Concise Oxford Dictionary of Politics : “Le rôle du parti est de servir d’intermédiaire entre beaucoup de groupes différents, évitant les questions de démocratie interne de parti, d’idéologie, voire même de programme. Son rôle est de collecter le plus grand nombre de voix. La victoire aux élections est la seule mesure du succès”¹⁷. C’est comme si les partis avaient fait une mue, passant du statut de dépositaires des priorités et intérêts des secteurs influents de la société, à celui d’intermédiaires ou de chevilles ouvrières du *modus vivendi* entre la société et l’Etat, pour finir comme des agents si étroitement liés à l’Etat qu’ils représentent non seulement la société auprès de l’Etat, mais aussi ce dernier auprès de la société¹⁸. Bien entendu aucun des rôles initiaux n’a entièrement disparu au fil du temps. Reste que les partis et systèmes de partis actuels présentent, à des degrés divers, un visage différent de celui qu’ils avaient il y a quelques dizaines d’années.

Tout cela n’est pas sans conséquences sur la relation entre les partis et leurs adhérents et sympathisants. Les liens se distendent; l’électorat circule entre

les formations au gré de leurs figures de proue et de leurs positions sur les débats clivants, non en fonction des projets et programmes¹⁹. Comme l'ont relevé Mair et Katz, les traits distinctifs idéologiques et politiques des partis s'estompent et, avec le consensus politique qui se dessine, ils n'ont plus autant qu'avant la volonté et les moyens de conserver un électorat distinct²⁰. D'autant que l'assiette financière du parti dépend moins, d'ordinaire, du nombre de ses adhérents que des subventions de l'Etat.

Quid de la cohésion interne du parti, notamment de la discipline imposée aux parlementaires ? On peut penser, malgré toutes ces mutations, que l'un des critères essentiels, sinon le plus important, de la notoriété d'un parti reste son efficacité politique, à l'aune de ses résultats électoraux, mais aussi de sa capacité à peser sur les décisions du Parlement et du gouvernement. S'agissant du Parlement, cette capacité dépend largement de l'adhésion des parlementaires à la ligne du parti, autrement dit à la discipline du parti. Mais l'évolution décrite ci-dessus apporte de nouveaux éléments à ce mécanisme bien rôdé. D'abord, les partis n'ont plus à être aussi réactifs à leurs adhérents ni même à l'électorat, notamment en termes de liens participatifs. Ensuite, l'affaiblissement des liens entre le parti et ses électeurs ouvre ces derniers à d'autres horizons : partis de connivence, groupes d'intérêt, organismes d'Etat influents auprès du parti, etc. Naguère arme par excellence du parlementaire, l'enracinement dans la circonscription perd de son tranchant. Enfin, étant donné que le parti "cheville ouvrière" est le détenteur du pouvoir politique, et plus tellement les électeurs, la direction du parti acquiert une importance primordiale. Dans ces conditions, l'avenir du parlementaire dépend moins de sa créativité que du respect des priorités fixées par les dirigeants du parti.

Les processus décrits ci-dessus se renforcent lorsque le Code électoral du pays en question institue le scrutin de liste. Dans ce système les partis soumettent des listes de candidats pour des circonscriptions à mandats multiples et le nombre de parlementaires élus sur chaque liste est établi en fonction du principe de proportionnalité. Par conséquent, les électeurs votent d'abord pour des listes et non pour tel ou tel candidat. C'est la raison pour laquelle le scrutin de listes affaiblit le lien entre le parlementaire et ses électeurs. Parallèlement, sa dépendance vis-à-vis de la direction du parti s'accroît, puisque ce sont les dirigeants qui composent les listes de candidats : le parlementaire qui ne respecte pas la ligne du parti pendant son mandat risque d'être écarté des listes au prochain scrutin ou d'être relégué si bas sur une liste que ses chances de réélection deviendront minimales. Il faut noter toutefois que, même dans ces systèmes, le succès d'un parti ne peut être complètement séparé de la popularité de ses parlementaires. Les modes de scrutin permettant aux électeurs d'exprimer des votes préférentiels pour les candidats d'une liste sont une concession à cette réalité.

Il n'en va pas forcément de même dans les scrutins basés sur des circonscriptions. Même si le vote direct pour l'un des candidats peut être motivé par son affiliation à tel ou tel parti, les mérites personnels d'un candidat, sa notoriété dans la circonscription, revêtent certainement une plus grande importance. Par conséquent, dans ces systèmes les liens des représentants avec leurs électeurs, et donc leur marge de manœuvre relative par rapport au parti, sont bien plus forts.

Enfin, les “tractations” autorisées ou tolérées par le Code électoral peuvent aussi renforcer l’emprise des partis sur les parlementaires, au détriment du mandat de représentation libre. C’est le cas, par exemple, lorsqu’on fait signer au candidat une lettre de démission non datée, déposée auprès du parti, comme condition préalable à une investiture. Les partis peuvent aussi exiger du candidat qu’il dépose un “chèque en blanc”, l’obligeant à rembourser les frais de campagne, très élevés, en cas de retrait du groupe parlementaire.

Pour résumer – Le mandat de représentation, dans la mesure où il permet de concilier, dans le processus électoral, les divers intérêts et préférences de la société concernant les objectifs programmatiques globaux, complète les fonctions des partis politiques décrites ci-dessus. Il permet aux parlementaires de participer, activement et sans contraintes formelles de la part des électeurs, à la définition des programmes des partis. Cependant, les mutations intervenues dans le mécanisme politique sont sources d’incohérences entre l’influence des partis ou des systèmes de parti, d’une part, et le mandat de représentation libre, d’autre part. Pour protéger ce mandat, il faut contrebalancer le pouvoir des partis sur les parlementaires en donnant à ces derniers l’autonomie fondamentale.

4 Discipline de parti et mandat de représentation libre

La contradiction entre la discipline de vote au Parlement, entre autres formes de discipline de parti, et le mandat de représentation libre ne date pas d’aujourd’hui. Aussi, les constitutions nationales, pour résoudre le problème, instituent souvent le mandat de représentation libre, mais en faisant des partis les principaux animateurs du processus parlementaire²¹. Selon Heidar et Koole “La plupart des parlements reflètent constitutionnellement la légitimité traditionnelle et forte du parlementaire individuel (en tant que représentant du peuple), mais en le subordonnant, en pratique, à l’autorité des groupes parlementaires de parti”²². Reste que, dans l’état actuel des systèmes de parti, le parlementaire moyen semble moins capable qu’auparavant de contrer, voire de modérer, la position du parti lorsqu’elle est opposée à la sienne.

La situation peut aussi varier en fonction du type de parti. Dans le cas des partis de masse, enracinés dans un secteur spécifique de la société et tirant leur légitimité du soutien indéfectible de leurs électeurs, le problème de la discipline de parti est directement fonction du lien avec l’électorat. Mais, rappellent Mair et Katz : “Chacun de ces groupes [de la société] a son intérêt, exprimé dans le programme de ‘son’ parti. Pour autant, ce programme n’est pas un ramassis de politiques, mais un ensemble cohérent et logique. Par conséquent, l’unité et la discipline de parti, outre l’avantage pratique qu’elles représentent, sont aussi normativement légitimes. Cette légitimité dépend, à son tour, de la contribution populaire directe à la formulation du programme du parti et, du point de vue organisationnel, elle implique un grand réseau d’affiliation par branches ou cellules permettant un apport des masses à la définition des politiques du parti. Elle implique aussi la suprématie extraparlamentaire du parti, incarnée notamment par le Congrès du parti”²³. D’autres partis (dits de cartel ou “attrape-tout”) exigent aussi de

la discipline de la part de leurs parlementaires, mais avec une justification différente. Dans ce cas, la performance politique du parti et de sa direction compte davantage que la fidélité aux électeurs (aux contours sociologiques mal définis).

En fin de compte, la position du parlementaire et son autonomie face au parti dépendent de plusieurs facteurs. Il va de soi que les parlementaires ayant de l'autorité et du charisme auprès des électeurs, une position influente au sein du parti, du professionnalisme (connaissances et expérience dans des domaines importants pour le parti) bénéficient, s'ils le souhaitent, d'une liberté plus grande que d'autres. Reste que les instances d'un parti disposent d'une panoplie de moyens permettant d'imposer la discipline aux parlementaires²⁴. On peut les répartir en incitations et sanctions (voir sous-chapitre suivant). On peut se demander si ces moyens internes sont compatibles avec le mandat de représentation libre, même s'ils peuvent paraître ordinaires pour toute organisation qui, pour être efficace, demande plus de loyauté à ses membres. La question de l'acceptabilité se pose avec plus d'acuité lorsque des partis imposent des sanctions plus sévères à leurs parlementaires, comme la privation de mandat.

Jusqu'à présent, discipline de parti et mandat de représentation libre ont été juxtaposés. En outre, le mandat de représentation libre a été considéré comme un critère de réussite et la discipline de parti comme, dans une certaine mesure, un facteur d'intégration. Pourtant, la discipline de parti n'est, en aucun cas, un élément négatif par défaut.

Quels sont les principaux avantages de la discipline de parti ? Pour les électeurs, elle rend ces organisations plus prévisibles et, d'une certaine façon, transparentes. Si le parti se pose en intermédiaire dans la vie politique, il doit veiller à ce que cette fonction sociale soit aussi remplie par ses membres au Parlement. Pour le Parlement, la discipline de parti est l'un des facteurs sur lequel la Chambre compte pour gérer son travail. Pour les partis politiques, la discipline interne est une condition nécessaire de l'efficacité. Enfin, pour le parlementaire individuel, la discipline de parti peut être rassurante : il a le sentiment de travailler dans une équipe influente, d'où un sentiment de sécurité. Ce ne sont là que quelques exemples d'avantages qui se recourent et se chevauchent.

Maintenant quels sont les principaux avantages du mandat de libre représentation dans ce contexte ? Pour les électeurs, il est la promesse d'une certaine liberté de manœuvre politique des représentants face à des contraintes non locales, ce qui renforce les liens du parlementaire avec sa circonscription. Pour le Parlement et l'ordre constitutionnel en général, le mandat de représentation libre doit permettre au parlementaire de rechercher avec dévouement les solutions les plus avantageuses pour l'ensemble du pays, et non pour son seul secteur ou région. Pour les partis, le mandat de représentation libre est un moyen de contrôle interne permettant d'optimiser les solutions et décisions politiques. Pour le parlementaire individuel, ce mandat favorise la créativité, l'engagement personnel et la carrière. Là encore, ce n'étaient que quelques exemples.

Pour résoudre au mieux la contradiction entre “mandat de représentation libre” et “discipline de parti”, il convient de confronter les avantages de l’un et de l’autre.

5 Unité du parti et mandat de représentation libre

K. Heidar et R. Koole affirment à juste titre que “Au cas où le parlementaire fait savoir qu’il a l’intention, pour une raison ou une autre, de défier la ligne officielle du parti, un arsenal de mesures permet de préserver l’unité du parti, allant de la carotte au bâton”²⁵. Le parti peut agir, à cette fin, sur quatre niveaux :

- Participatif – Obtenir la loyauté en associant les parlementaires aux décisions du parti. Dans beaucoup de partis, c’est d’autant plus facile que les décisions relèvent des groupes parlementaires du parti. Ailleurs, lorsque la division entre groupe parlementaire et instances “extraparlementaires” est plus marquée et que ces dernières prennent le pas, les parlementaires sont invités, soit comme membres du parlement, soit comme experts du parti, à participer à l’élaboration des positions de leur formation. Cette procédure favorise, naturellement, le partage des responsabilités et la cohésion.
- Promotionnel – Les instances du parti recourent aussi à diverses incitations pour s’assurer du soutien loyal de leurs parlementaires. Ces “carottes” consistent notamment en la désignation de parlementaires à des postes dans des organes parlementaires, ou dans le groupe parlementaire, ou encore dans les structures “extraparlementaires” du parti. On dispose ainsi d’une vitrine publicitaire, par exemple lorsqu’on confie des responsabilités législatives sur des questions de grande importance, ou qu’on attribue des fonctions représentatives.
- Disciplinaire – En règle générale, les partis ont des sanctions et procédures pouvant être infligées aux parlementaires contrevenants à la discipline. Dans les cas les plus graves, le parlementaire peut être exclu du parti et du groupe parlementaire.

La méthode participative semble la plus adaptée à la nature de la démocratie parlementaire, mais tous ces instruments restent compatibles avec le mandat de représentation libre. Les mesures contractuelles sont beaucoup plus controversées.

- Mesures contractuelles – Certains partis essaient de conclure des accords avec les candidats à des élections législatives, les candidats s’engageant à démissionner de leur mandat parlementaire en cas de départ volontaire du parti ou d’exclusion sur procédure interne. On a vu aussi des cas où les candidats s’engagent à verser une indemnisation financière en cas de départ du parti au cours de leur mandat. Du point de vue des partis, de tels arrangements peuvent sembler rationnels, mais ils vont clairement à l’encontre du mandat de représentation libre, enraciné dans la volonté de l’électorat.

6 Conclusions provisoires

Le constitutionnaliste néerlandais Elzinga remarque, avec raison, que si le “mandat libre” remonte à l’époque du parti pré-moderne, il remplit toujours une “fonction d’apaisement” en protégeant les parlementaires d’une domination excessive des partis²⁶. Il semble que cette fonction de protection soit la clé pour appréhender le sujet examiné, à savoir la relation entre la discipline de parti et le mandat de représentation libre dans les systèmes parlementaires. L’évolution esquissée montre que toute approche du type “soit l’un, soit l’autre” ne répondrait pas aux critères de réalisme et de rationalité. Les partis politiques ne sont pas appelés à disparaître, au moins dans les conditions prévisibles de communication et d’organisation sociétales. L’abolition du mandat de représentation libre est également indésirable, puisqu’il permet au système parlementaire de fonctionner.

Comment concilier les deux termes de l’alternative ? Pour répondre à cette question, il faut reconnaître que le mandat de représentation libre est non seulement un ingrédient de la démocratie contemporaine, mais aussi une composante essentielle de l’ordre constitutionnel dans les Etats démocratiques. En outre, les solutions adoptées doivent intégrer la “fonction d’apaisement” du mandat de représentation libre, à savoir la protection des parlementaires contre la domination excessive des partis. Par conséquent, vu le rôle des partis politiques et les exigences de leur organisation interne, toute tentative de conciliation entre le mandat libre et la discipline de parti doit porter sur la composante parti de l’équation. On peut dire que la balle est dans le camp des partis.

RESULTATS DE L’ENQUETE

L’analyse des rapports régionaux montre que des textes de loi régissant le contrôle, par les partis, du mandat parlementaire sont en vigueur dans 42 pays sur les 162 pays sondés (25,9%). Le présent chapitre donne des informations sur les solutions adoptées par les pays objet de l’enquête. L’indication du rang du texte de loi est suivie d’un résumé détaillé des diverses situations pouvant entraîner la perte du mandat du parlementaire.

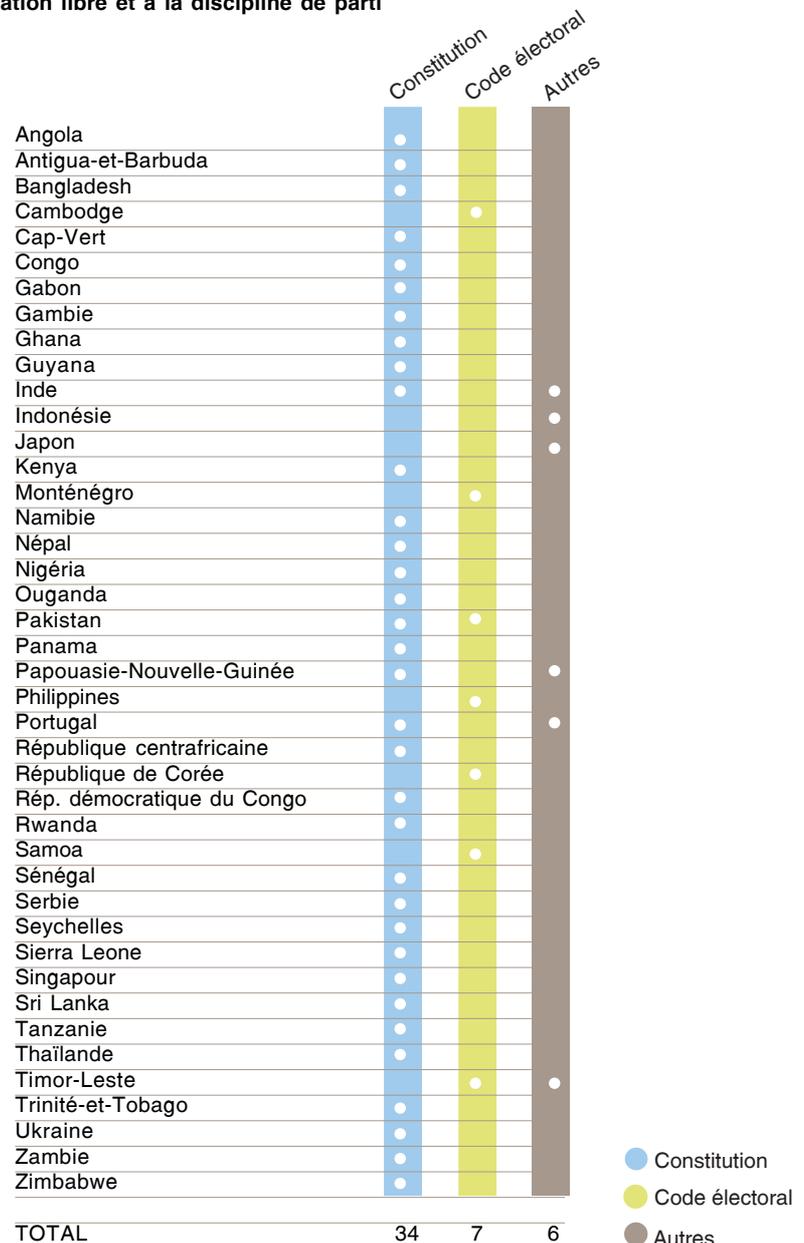
1 Fondements législatifs

Les éléments de base du mandat parlementaire et le statut de parlementaire sont généralement considérés comme une “question constitutionnelle”, relevant donc de la Constitution du pays ou de textes de loi de même rang. Ce principe vaut, bien entendu, pour les dispositions de loi relatives au contrôle, par les partis, du mandat parlementaire et, notamment, à l’éventuelle perte du mandat. Comme le montre le Tableau 1 ci-contre, la plupart des systèmes juridiques nationaux suivent ce principe.

Résumé : Le contrôle du mandat parlementaire par les partis est inscrit dans la Constitution de 34 pays sur 42, soit 80,95% des cas. Dans huit pays, les dispositions y afférentes figurent dans le code électoral ou dans d'autres lois (19,05%). A remarquer que, dans quatre cas, ces dispositions figurent à la fois dans la Constitution et dans d'autres textes.

Le pourcentage relativement élevé de pays dans lesquels ces dispositions sont inscrites dans des textes inférieurs à la Constitution est certainement préoccupant. Vu l'importance du mandat parlementaire et du statut de parlementaire pour l'ordre politique et social du pays, la possibilité d'ingérence dans l'indépendance du parlementaire doit être codifiée par la Constitution. En outre, les dispositions constitutionnelles y afférentes doivent être suffisamment précises pour éviter les risques d'abus.

Tableau 1 - Rang des textes de loi comportant des dispositions relatives au mandat de représentation libre et à la discipline de parti



2 Perte du mandat pour changement de l'affiliation au parti ou pour contravention à la discipline de parti

L'enquête relève 10 types de dispositions juridiques en vertu desquelles le parlementaire perd son mandat pour changement de l'affiliation au parti ou contravention à la discipline de parti :

1. Le parlementaire cesse d'être membre du parti.
2. Le parlementaire démissionne de son parti.
3. Le parlementaire est exclu de son parti.
4. Le parlementaire adhère à un parti autre que celui auquel il appartenait au moment de son élection.
5. Le parlementaire adhère à un parti alors qu'il a été élu comme indépendant.
6. Le parlementaire vote à l'encontre des consignes du parti.
7. Contrairement aux consignes du parti, le parlementaire s'abstient de voter.
8. Le parlementaire met volontairement son mandat à la disposition du parti.
9. Le parlementaire ne rallie pas la faction de son parti, ou lorsque son affiliation à cette faction est révoquée.
10. Le parlementaire est révoqué de son parti.

Les deux situations - changement de la qualité de membre d'un parti et infraction à la discipline de parti - sont différentes. Dans le premier cas, le parlementaire change d'affiliation politique avec toutes les conséquences que cela implique. Dans le second, il entend rester dans son parti mais dévie, à certains égards, de la ligne du parti. En pratique, ces situations peuvent se chevaucher. Par exemple, une infraction à la discipline peut entraîner l'exclusion du parti. Néanmoins, au regard du droit, cette distinction est importante puisque la perte du mandat comme conséquence juridique du premier cas de figure relève souvent de la loi, alors que dans le second cas la prise de sanctions à l'encontre du parlementaire relève essentiellement du parti politique concerné. Les tableaux 2 et 3, ci-après, illustrent clairement ces deux situations.

Le premier point de la liste ci-dessus appelle un commentaire. L'enquête analyse le contenu de dispositions de lois. Dans la plupart des cas, ce contenu est suffisamment explicite. Cependant, lorsque la loi lie la perte du mandat d'un parlementaire au fait "qu'il cesse d'être membre de son parti", on ne voit pas très bien dans quelles circonstances le mandat peut être révoqué. Cette formulation peut s'appliquer, en effet, à un parlementaire qui démissionne de son parti, mais aussi aux cas d'exclusion d'un parti. En outre, si on interprète cette formulation, on peut penser qu'un parlementaire perd également son mandat lorsque son parti cesse d'exister. En conséquence, cette disposition peut s'appliquer aussi bien aux cas de manque de loyauté et autres infractions à la discipline de parti, qu'à des circonstances indépendantes de la volonté du parlementaire. Aussi, certaines qualifications proposées dans la présente étude appellent probablement une vérification plus poussée, sous réserve de clarification supplémentaire de la part des 11 pays dont les lois portent sur les questions examinées.

Changement de l'affiliation au parti

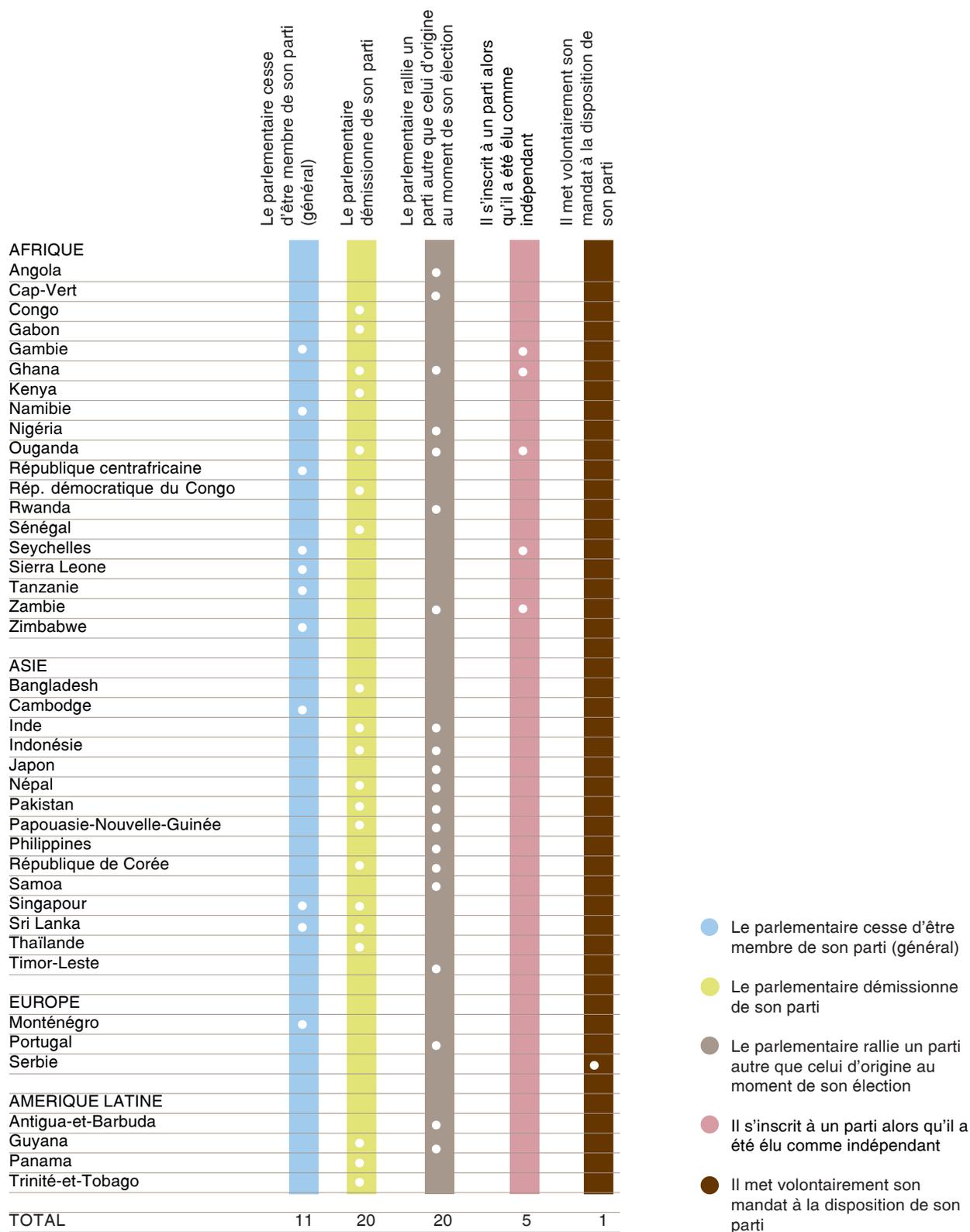
L'enquête relève deux cas dans lesquels un changement de l'affiliation au parti peut entraîner la perte du mandat de parlementaire : a) lorsque le parlementaire démissionne du parti qui l'a présenté comme candidat à des élections, b) lorsqu'un parlementaire se joint à un autre parti au cours de son mandat. Aux termes de la loi d'un pays, les parlementaires peuvent aussi autoriser leur parti à mettre fin à leur mandat.

Résumé : Ci-après, le Tableau 2 (colonnes 2 à 4) montre que dans beaucoup de pays - 33 (soit 20,4% des 162 pays sondés), un changement de l'affiliation au parti se traduit par la révocation du mandat du parlementaire concerné. Dans l'un de ces pays, le parlementaire peut volontairement autoriser son parti à mettre fin au mandat. Cette mesure vise les parlementaires qui quittent leur parti, mais on peut penser qu'elle ne se limite pas à ce seul cas.

Les dispositions de loi régissant la perte de mandat pour les parlementaires qui modifient leur affiliation politique peut être considérée de deux points de vue : a) la relation entre les électeurs, d'une part, et les parlementaires et les partis politiques, d'autre part; b) la relation entre les parlementaires et les partis qui les ont présentés comme candidats aux élections.

Lorsqu'un parlementaire modifie son affiliation au parti, il cause un préjudice aux électeurs qui ont soutenu, par leur vote, non seulement ce candidat, mais aussi son parti et son programme. Le candidat inscrit sur la liste d'un parti, ou comme indépendant, dit aux électeurs qu'il a l'intention de représenter la position du parti au Parlement, ou bien qu'il n'est lié à aucun parti. S'il se retire ensuite de son parti, ou bien s'il adhère à un parti en cours de mandat, il renie son engagement. Si on considère l'élection comme une sorte de délégation de pouvoirs, le changement de parti peut constituer une rupture grave de contrat. Dans ce cas, la perte du mandat apparaît comme une conséquence logique. Il n'est pas surprenant, par conséquent, qu'un nombre relativement élevé de pays (41) aient adopté ce raisonnement.

Tableau 2 - Perte du mandat pour changement de l'affiliation au parti



Cependant la situation est bien plus complexe que ne le laisse entendre cette analogie avec des obligations contractuelles. D'abord, le concept du mandat de représentation libre donne au parlementaire le pouvoir de décider (voir chapitre Cadre conceptuel) de ce qui est juste, ou non, dans les questions examinées par le Parlement. Ce pouvoir est censé protéger le parlementaire de toute ingérence (pas seulement de la part des électeurs) qui l'empêcherait de conduire son mandat comme il l'entend. D'autres questions se posent, notamment : a) que doit faire le parlementaire si son parti dévie de la ligne présentée lors de la campagne électorale au point que le parlementaire se trouve tiraillé entre sa loyauté au parti et son engagement vis-à-vis des électeurs ? b) pourquoi le parlementaire perdrait-il son mandat s'il juge qu'il serait plus à même de servir le pays et le bien commun au sein d'une autre faction parlementaire ? c) que doit faire le parlementaire élu comme indépendant s'il acquiert la conviction, à la lumière de son expérience au Parlement, que la meilleure façon de contribuer au travail de l'institution serait de s'affilier à telle ou telle faction ? Et la liste des questions n'est pas exhaustive. C'est pourquoi le législateur doit bien peser le pour et le contre, notamment l'équilibre entre la protection du choix des électeurs qui ont opté pour un parti donné, et l'essence du mandat de représentation libre.

Le risque de déchéance de mandat pour les parlementaires qui changent de parti consolide, sans doute, les partis. On peut se demander, pour autant, s'il appartient à l'Etat et à ses lois de garantir la loyauté aux partis.

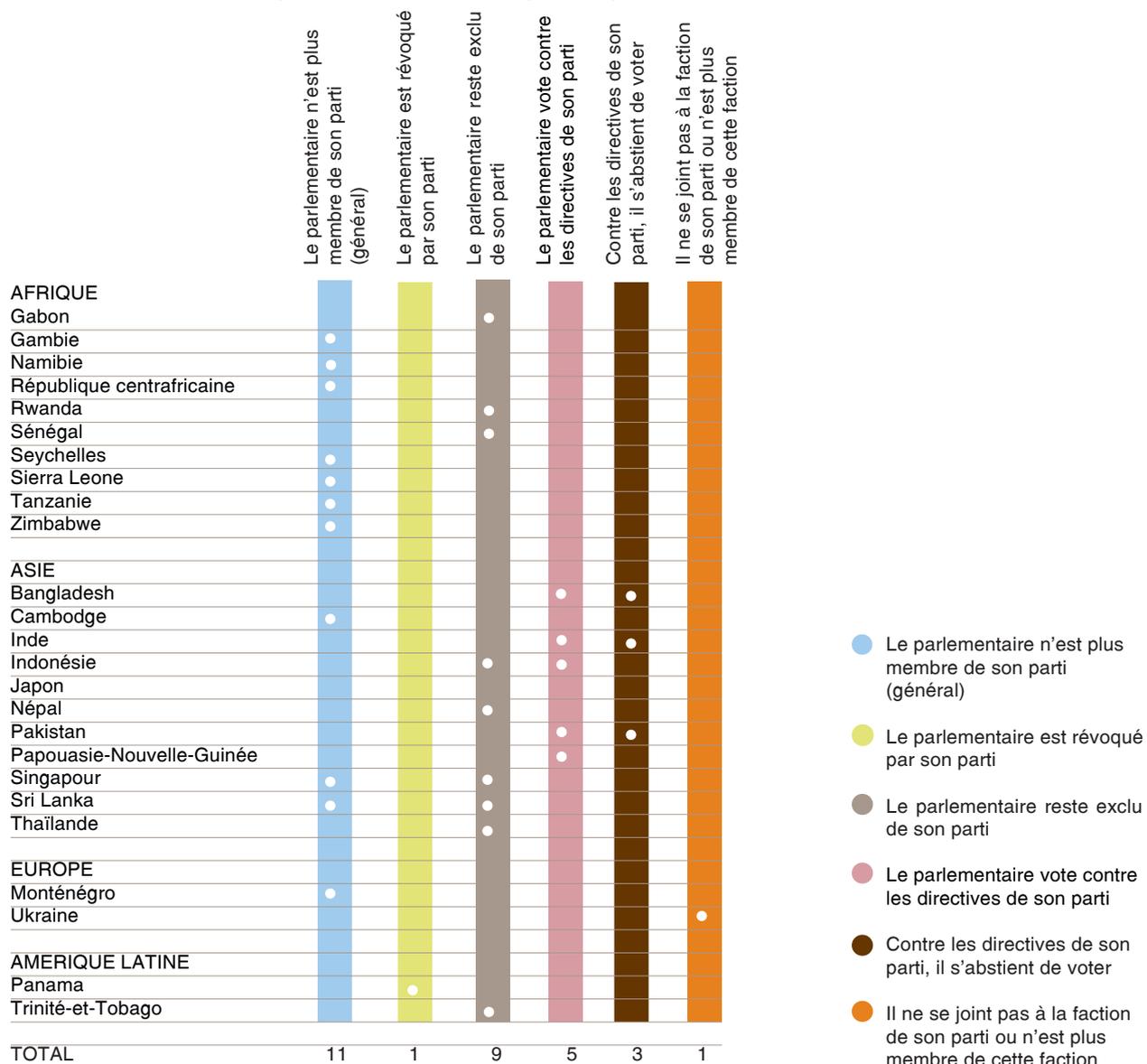
L'intervention de l'Etat dans les affaires des partis est toujours dangereuse pour l'organisation de la société et fait perdre de sa spontanéité au processus politique. Les exemples ne manquent pas, à travers le monde, qui montrent qu'autoritarisme et ingérence de l'Etat dans les affaires des partis vont de pair. Dans le meilleur des cas, on assiste à une cartellisation des partis, nuisible à la démocratie (voir chapitre Cadre conceptuel, para. 3). C'est pourquoi la législation ne doit pas se poser en protectrice des partis au détriment de l'indépendance de parlementaires démocratiquement élus et qui s'attachent à remplir leur mandat en toute honnêteté et bonne foi.

Notons, à cet égard, que la Cour constitutionnelle de Serbie a jugé anticonstitutionnel l'article 88 de la loi serbe relative aux élections législatives. Cet article disposait que le mandat du représentant est révoqué s'il est mis fin à l'affiliation du représentant au parti, ou coalition de partis, sur la liste desquels il a été élu, ou si lesdits parti ou coalition de partis retirent le nom du parlementaire du registre tenu par leur organe compétent²⁷.

Infraction à la discipline de parti

L'enquête a relevé quatre types de situations qui, au regard de la loi de certains pays, peuvent aboutir à la perte de mandat de parlementaire pour motifs disciplinaires : a) révocation par le parti; b) exclusion d'un parti sur procédure disciplinaire du parti; c) vote contraire à la ligne du parti; d) refus du parlementaire de se joindre à la faction parlementaire du parti sur les listes de laquelle il a été présenté comme candidat ou cessation de l'affiliation à cette faction.

Tableau 3 Perte du mandat pour infractions à la discipline de parti



Résumé : Le Tableau 3 montre que, dans un nombre relativement élevé de pays - 15 (soit 9,25% des 162 examinés), un parlementaire qui enfreint la discipline est passible de déchéance de son mandat. La législation ne précise que deux cas : a) vote contraire à la ligne du parti; b) refus de se joindre à la faction parlementaire. On peut supposer que d'autres infractions se traduisent par la perte du mandat, sur décision d'expulsion ou de révocation prise par le parti.

La révocation d'un mandat, comme sanction, au motif de faire respecter la discipline de parti semble inacceptable dans le cadre d'un mandat de représentation libre ou de la relation entre les partis et l'Etat. Ce dernier cas de figure a été évoqué dans les commentaires du Tableau 2. La remarque concernant l'opportunité, pour la législation, de faire respecter la loyauté aux partis, vaut, toutes choses égales par ailleurs, pour la discipline de parti.

Comme nous l'avons déjà indiqué (chapitre Cadre conceptuel, para. 2), le caractère irrévocable du mandat donné par les électeurs et l'absence d'instructions de ces mêmes électeurs, laissant le parlementaire indépendant, sont les conditions essentielles du mandat de libre représentation. C'est pourquoi les pays, dans leur grande majorité, font une distinction entre discipline de parti et mandat parlementaire. Ce dernier doit être protégé des ingérences juridiques venant des électeurs, mais aussi d'autres sources, notamment de partis politiques. La menace de perte du siège parlementaire est donc contraire au concept de mandat de représentation libre.

Le vote contraire à la ligne du parti est la violation la plus flagrante de la discipline de parti. La démission du parti est différente et ne peut être qualifiée, en soi, de violation. Comme le montre le Tableau 3, le vote contre les directives du parti n'est passible de déchéance du mandat que dans cinq pays (et peut-être l'abstention dans trois de ces cinq pays). Numériquement, le problème est donc limité. Néanmoins, l'idée qu'un parlementaire peut être exclu du Parlement uniquement pour avoir voté contre la ligne du parti existe et le législateur doit en être conscient. Comme nous l'avons fait remarquer à propos du Tableau 2, la loi ne doit pas protéger les partis (ou systèmes de partis) au détriment du mandat de représentation libre.

D'une certaine manière, le pouvoir donné aux partis de révoquer directement un parlementaire ou de le priver de son affiliation au parti en vue de lui faire perdre son mandat, est bien plus préoccupant. Dans le cas d'un vote, au moins, le fonctionnement du Parlement est en jeu. Mais là, la loi ne protège que le fonctionnement du parti puisque le parlementaire peut perdre son siège pour toutes sortes de violations – présumées plus graves – de la discipline, également commises hors du Parlement. De telles solutions existent dans 10 pays (soit 6,2% des 162 sondés).

Les situations décrites sont probablement les exemples les plus contestables de protection par la loi des partis politiques (systèmes de partis) dans des domaines qui devraient relever essentiellement de l'organisation interne du parti, de sa gouvernance autonome. Il n'appartient pas à la loi (l'Etat) de se substituer aux partis sur des questions disciplinaires. De même, les partis ne devraient pas avoir le pouvoir de prendre des mesures qui changent les résultats des élections.

3 Responsabilité du parlementaire dans la révocation du mandat

Les partisans des solutions présentées diront que la révocation du mandat dans toutes les situations exposées ci-dessus est une conséquence directe ou indirecte de la conduite du parlementaire. Directe lorsque le parlementaire prend une mesure qui, d'après la loi, entraîne la perte du mandat (changement de parti ou vote contre la position du parti dans certains pays). Indirecte lorsque le parlementaire viole les règles du parti et s'expose à l'exclusion, ce qui, dans certains pays, entraîne statutairement la perte du mandat. Dans ce type de situations, la perte du siège parlementaire apparaît, aux yeux des partisans de ces sanctions, soit comme une conséquence logique, soit comme une mesure de représailles logique.

Mais il y a aussi des circonstances où le parlementaire n'a pas vraiment le choix. Par exemple lorsque le parti change sa ligne politique au point de trahir, aux yeux du parlementaire, la confiance des électeurs ou les intérêts du pays. Autre exemple, toujours du point de vue du parlementaire, lorsque la question soumise au vote implique un choix moral incompatible avec la ligne du parti. Enfin, il y a les cas où les instances du parti exercent une discrimination à l'égard d'un parlementaire.

Par conséquent, il y a des situations extrêmes où un parlementaire se sent dans l'obligation de quitter son parti ou de voter contre la ligne. On peut se demander si, lorsque le parlementaire est ainsi placé "au pied du mur", du fait du parti, la perte du mandat est justifiée même quand on approuve cette sanction en cas de changement de parti ou de violation de la discipline. Là encore, il s'agit de savoir si les intérêts du parti, et du système de partis, doivent passer avant l'indépendance du représentant et la liberté du mandat.

4 Procédures disciplinaires

Comme indiqué au chapitre Cadre conceptuel, paragraphe 5, les partis disposent d'un arsenal de moyens permettant de préserver leur unité, à la fois des "carottes" et des "bâtons". Le choix des armes dépend essentiellement du parti. La situation change lorsque les procédures disciplinaires peuvent entraîner, directement ou indirectement, la perte d'un siège de parlementaire. Dans ce cas, il ne s'agit plus d'une affaire purement interne car il y va aussi de la composition du Parlement, de la situation du parlementaire concerné, de celle du parti et enfin, quoiqu'indirectement, de la situation des électeurs qui ont donné leurs voix à ce membre du Parlement.

Il ressort des Tableaux 2 and 3 que la déchéance de mandat découle directement de procédures disciplinaires dans les cas suivants : a) lorsque la loi permet la révocation du parlementaire par le parti; b) expulsion du parlementaire du parti lorsque la loi lie cette mesure à la perte de mandat; c) lorsque la procédure disciplinaire prouve que le parlementaire a violé la discipline de vote et que la loi prévoit, dans ce cas, la perte du mandat; d) lorsque la procédure disciplinaire met fin à l'affiliation du parlementaire à

la faction parlementaire et que cela implique, dans un pays, la perte du mandat.

Cependant, des procédures disciplinaires peuvent aussi entraîner, indirectement, la perte du mandat dans les pays où elles sont liées par la loi à un changement de parti. Si la pression disciplinaire devient insoutenable, un parlementaire peut se sentir dans l'obligation de quitter son parti et de renoncer, ainsi, à son siège.

Le fait que toutes ces situations contreviennent au mandat de représentation libre qui, nous l'avons vu, est irrévocable, n'empêche pas les partis de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre de parlementaires. Le contraire serait irréaliste et même perturbateur. Ce qu'il faut, c'est un équilibre entre les instruments nécessaires à la cohésion et à l'efficacité, d'une part, et l'indépendance du parlementaire d'autre part. En d'autres termes, les partis doivent : a) n'imposer la discipline au Parlement que lorsque c'est nécessaire, b) s'abstenir de sanctionner sur des questions moralement discutables et qui relèvent essentiellement des choix de l'individu en son âme et conscience, c) respecter le principe de proportionnalité lorsqu'ils sanctionnent, d) veiller à la régularité de la procédure disciplinaire et e) s'abstenir de toute mesure susceptible de porter atteinte à l'essence du mandat de représentation libre.

INTERPRETATIONS DU COMITE DES DROITS DE L'HOMME DES PARLEMENTAIRES

Les résultats de l'enquête doivent aussi être inscrits dans le contexte des procédures soumises au Comité des droits de l'homme de l'UIP. Ce Comité est, en effet, très important pour l'interprétation de la relation entre contrôle par le parti et liberté du mandat de parlementaire. Ainsi, dans l'un des cas dont il était saisi, le Comité déclare : "Si la loyauté au parti et la discipline sont nécessaires au bon fonctionnement d'une démocratie, elles ne doivent jamais empêcher un parlementaire d'exercer pleinement sa liberté d'expression et d'association, étant donné la primauté de ces droits fondamentaux". Dans un autre cas, le Comité, statuant quant au fond, juge que les révocations de mandat suite à l'exclusion de parlementaires de leur parti sont contraires au mandat de représentation libre. Il observe que "La révocation du mandat de parlementaire est une mesure grave qui prive irrévocablement le parlementaire de la possibilité de remplir le mandat à lui confié. Elle doit donc être prise dans le strict respect de la loi et seulement pour raison grave". Le Comité ajoute "qu'il ne peut accepter, vu l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, que la simple expression d'une opinion politique soit passible de sanctions aussi graves que la déchéance d'un mandat parlementaire". Le Comité admet "qu'un responsable politique puisse être exclu de son parti pour avoir exprimé des opinions jugées inacceptables par ce parti, mais ne voit pas pourquoi le parlementaire ainsi expulsé perdrait son siège, en dernière analyse uniquement pour avoir exercé son droit à la liberté d'expression (notamment lorsque la Constitution dispose que tout mandat impératif est considéré nul et non avenue)". Pour plus de détails sur les cas soumis au Comité, voir l'Annexe.

CONCLUSIONS

1 Remarques générales

1. Le mandat de représentation libre reste un pilier de la démocratie. Un parlementaire représente la nation entière et doit agir en fonction de ce qu'il croit être juste. L'électorat ne peut donner d'ordres ou d'instructions juridiquement contraignants au parlementaire. Les liens entre parlementaires et électeurs sont de nature politique, non juridique. L'irrévocabilité du parlementaire est au cœur du mandat de représentation libre. Les électeurs ne peuvent demander de comptes au parlementaire qu'aux échéances électorales. D'après l'opinion communément admise, l'irrévocabilité doit être la notion de référence pour toutes les relations politiques dans le cadre desquelles le parlementaire s'acquitte de sa tâche, notamment les relations avec son parti. Le droit de regard du parti sur la manière dont les parlementaires remplissent leur mandat, y compris par voie de sanctions, est essentiellement une question d'autonomie du parti. Les dispositions de loi relatives à la révocation d'un mandat de parlementaire doivent être conformes au principe d'irrévocabilité.
2. L'enquête montre qu'un quart environ des 162 pays sondés ont des textes de loi établissant une forme de contrôle sur le respect de l'affiliation politique et de la discipline de parti par les parlementaires. Dans 19,1% des pays sondés la loi sanctionne les parlementaires qui quittent leur parti ou s'affilient à un autre parti, en leur retirant leur siège. Dans ce groupe, la législation de neuf pays (5,5% du total) prévoit la déchéance du mandat en cas d'expulsion d'un parlementaire de son parti. En outre, dans 3% des pays, le parlementaire qui fait campagne comme indépendant, puis s'inscrit à un parti, perd son mandat. La perte du mandat en cas de violation de la discipline consistant en un vote contraire à la ligne du parti est moins fréquente (on l'observe dans cinq pays seulement, soit 3% du total).

Etant donné la diversité des circonstances dans lesquelles un parlementaire peut perdre son mandat pour des raisons liées à sa relation avec le parti qui l'a présenté comme candidat, nous répartirons les pays sondés dans les catégories suivantes, en ordre décroissant, des plus restrictifs aux plus souples :

- a) Pays où la perte du mandat fait suite à la révocation du parlementaire par son parti pour violation grave des statuts ou de la plateforme idéologique, politique ou programmatique du parti, ou bien à la démission du parlementaire de son parti. Cette catégorie ne comporte qu'un pays (soit moins de 1% du total).²⁸
- b) Pays où la perte du mandat est provoquée par : i) Un changement de parti décidé par le parlementaire, ii) l'expulsion d'un parlementaire par son parti, iii) un vote du parlementaire contraire à la ligne du parti – Cette catégorie ne concerne qu'un pays (moins de 1% du total).

- c) Pays où la perte du mandat est provoquée par : i) Un changement de parti décidé par le parlementaire, ii) un vote du parlementaire contre la ligne du parti – Cette catégorie comporte quatre pays (2,5% du total).
 - d) Pays où la perte du mandat est provoquée par : i) Un changement de parti décidé par le parlementaire, ii) l'expulsion du parlementaire de son parti – Cette catégorie comporte huit pays (5% du total).
 - e) Pays où la perte du mandat est provoquée par la cessation de l'affiliation au parti, décidée par le parlementaire – Dans ce cas, les résultats de l'enquête montrent que les lois pertinentes ne précisent pas les circonstances de cette cessation d'affiliation – Cette catégorie comporte neuf pays (5,5% du total).
 - f) Pays où la perte du mandat est provoquée par un changement de parti décidé par le parlementaire – Cette catégorie comporte 17 pays (10,5% du total). Ce groupe comporte un pays où le refus de se joindre à la faction parlementaire de son parti, ou de s'en retirer, entraîne la perte du mandat.
3. L'enquête montre aussi que plus de 74% des pays n'ont pas de textes de loi imposant aux parlementaires le respect de l'affiliation politique déclarée au moment de leur élection. Néanmoins, le fait que 25% des pays disposent de textes de ce genre est préoccupant. De plus, dans certaines régions, ce pourcentage est plus élevé que dans d'autres. Ainsi, en Asie, les pays qui ont mis en place de tels contrôles représentent une petite majorité (51,7%), alors qu'en Afrique ils constituent un fort pourcentage (35,8%) de l'ensemble des pays de la région. Dans 12 pays d'Asie et d'Afrique, la loi dispose que les parlementaires peuvent être exclus du Parlement pour les deux raisons : départ du parti auquel ils appartenaient lors de la campagne électorale et violation de la discipline de parti. Ce type de contrôle est beaucoup moins fréquent en Europe (7,8% des pays) et en Amérique latine (13,8%).
 4. L'enquête établit ainsi que la protection du mandat de représentation libre et, partant, de l'indépendance du parlementaire vis-à-vis du parti, pose un problème qui appelle, désormais, réflexion et action de la part des instances législatives nationales, des partis politiques et de l'Union interparlementaire elle-même. Comme nous l'avons déjà indiqué, les démocraties de notre époque doivent trouver le juste équilibre entre le mandat de représentation libre et un système de partis fonctionnel, favorisant la bonne gouvernance, y compris dans le système parlementaire. Le mandat de représentation libre implique l'indépendance des parlementaires, le système de partis, lui, est fondé pour l'essentiel sur la loyauté et la cohésion.
 5. Les frictions diverses pouvant se produire entre mandat de représentation libre et contrôle du parti doivent être résolues de façon constructive, par la réconciliation, les deux termes de l'alternative n'étant exclusifs l'un de l'autre. Le premier de ces deux termes est généralement tenu pour un élément fondamental de la démocratie contemporaine, mais nul ne peut raisonnablement remettre en cause la liberté de créer des partis, et d'y adhérer, dans un Etat

démocratique. On ne peut davantage contester le droit des partis à prendre des mesures visant à préserver leur unité.

6. Comme l'affirme le Comité des droits de l'homme des parlementaires, les parlementaires doivent jouir de leurs droits de l'homme pour être en mesure de remplir leur mandat²⁹. Il reconnaît que les sanctions décidées par le parti peuvent aller jusqu'à l'exclusion d'un parlementaire dont les opinions exprimées lui semblent inacceptables, mais "il ne voit pas pourquoi un parlementaire ainsi exclu serait privé de son siège [...]"³⁰.
7. En d'autres termes, la protection des systèmes de partis par la loi (l'Etat), au détriment de l'indépendance des parlementaires, si nécessaire soit-elle, doit avoir des limites. D'un côté, la loi ne doit pas interdire aux partis d'exercer des sanctions en vue de préserver leur unité. De l'autre, elle ne doit pas tolérer de mesures empêchant le parlementaire de remplir son mandat en bonne foi et conformément à ses convictions. Aussi, la déchéance du mandat, directement ou indirectement en raison d'un changement d'affiliation ou d'une violation de la discipline de parti, semble attentatoire à la liberté du mandat telle qu'elle résulte de l'évolution historique. L'indépendance juridique par rapport aux électeurs, pilier de ce type de mandat, ne doit pas être remplacée par la mise sous tutelle des parlementaires sous prétexte qu'ils appartiennent à un parti.

2 Quelques recommandations

Après analyse des résultats de l'enquête de l'UIP, nous proposons les recommandations suivantes :

1. Le pouvoir législatif doit protéger les éléments fondamentaux du mandat de représentation libre, notamment l'obligation pour le parlementaire de représenter la nation tout entière, sa liberté de choisir une affiliation politique et l'irrévocabilité de son mandat. Le pouvoir législatif doit aussi éviter les lois qui mettent le parlementaire à la merci du parti et donnent à ces derniers le pouvoir de révoquer un mandat. La révocation du mandat, directe ou indirecte (suite à l'exclusion d'un parti), par les partis politiques, est notamment à proscrire. Si la loi comporte cette possibilité, le législateur doit la réexaminer, afin de la rendre conforme aux principes du mandat de représentation libre.
2. Si le législateur souhaite dissuader les parlementaires de changer de parti, la déchéance du mandat ne doit en aucun cas être automatiquement liée à la défection, ni être la seule sanction. La décision doit être confiée à des instances indépendantes, par exemple les tribunaux qui contrôlent la validité des élections et, toujours, être conforme aux exigences de régularité.

3. Les lois électorales doivent empêcher une emprise excessive des partis, notamment, les “marchandages” qui mettent les parlementaires à la merci de l’arbitraire des partis.
4. Le contrôle politique, par le parti, de l’exercice des mandats parlementaires, notamment les sanctions, doit être considéré comme une affaire interne concernant les partis et leurs membres. Le législateur doit éviter de lier la relation entre le parlementaire et son parti au statut juridique du parlementaire. En particulier, les infractions à la discipline de parti, y compris les déclarations publiques ou les votes contraires à la ligne, ne doivent pas constituer, au regard de la loi, un motif suffisant pour la résiliation d’un mandat parlementaire.
5. Pour inciter les parlementaires à respecter la ligne, les partis doivent privilégier les méthodes participatives et coopératives³¹. A cet égard, les incitations donnent généralement de meilleurs résultats que les sanctions. Si sanction il y a, les partis doivent faire preuve de retenue, sachant que les sanctions doivent être évitées dans les questions relevant de la conscience ou des convictions individuelles du parlementaire. Participation des parlementaires aux décisions internes du parti, reconnaissance de la créativité et du sens des responsabilités du parlementaire et prudence en matière de sanctions permettent de résoudre au mieux la contradiction entre contrôle du parti et liberté du mandat parlementaire.
6. Par conséquent, les sanctions éventuellement infligées à des parlementaires doivent l’être avec la plus grande retenue, car elles les soumettent à une pression excessive et constituent une immixtion dans l’exercice du mandat de représentation libre.
7. Les éléments fondamentaux du mandat de représentation libre, spécialement ceux qui lui confèrent sa liberté, doivent être inscrits dans la Constitution. Tout écart ou exception en la matière doit être autorisé par la Constitution.

NOTES

- ¹ Projet. Publication UIP #1. *Political party control over the exercise of the parliamentary mandate*, 21.11.2007.
- ² B. Lai, R. Melkonian-Hoover, *Democratic Progress and Regress: the Effect of Parties on the Transitions of States to and Away from Democracy*, *Political Research Quarterly*, Vol. 58/4, 2005, p. 551 et suivantes.
- ³ P. Webb, D. Farrell, I. Holliday (ed.), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press 2002, p. 1.
- ⁴ R. Gunther, J. Ramon Montero, J. J. Linz (ed.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press 2002, p. 291.
- ⁵ E. Burke, *Speech at the Conclusion of the Poll*, 3 novembre 1774, in: P. Langford (general editor), *The Writings and Speeches of Edmund Burke*, Vol. 3: *Party, Parliament, and the American War 1774-1780*, Oxford University Press, New York 1996, p. 69.
- ⁶ M. Van Der Hulst, *Le mandat parlementaire. Etude comparative mondiale. Union interparlementaire* 2000, p. 8.
- ⁷ *Ibid.* p. 8.
- ⁸ Voir aussi *ibid.*, p. 9 – 10.
- ⁹ A. Sajó, *Government: An Introduction to Constitutionalism*, Central European University Press, Budapest 1999, pp. 108 – 110.
- ¹⁰ M. Van Der Hulst, *ibid.*, p. 12.
- ¹¹ Voir M.L. Whicker, R.A. Strickland, R. A. Moore, *The Constitution under Pressure: A Time for Change*, Praeger, New York 1987, p. 136-137.
- ¹² K. Lawson, *Linkage and Democracy*; P.H. Merkl, *Linkage, or What Else? The Place of Linkage Theory in the Study of Political Parties*, in: A. Rommele, D. M. Farrell, P. Ignazi (ed.), *Political Parties and Political Systems: The Concept of Linkage Revisited*, Praeger. Westport, CT. 2005, p. 161 et suivantes, et p. 6 et suivantes, respectivement.
- ¹³ R. Gunther et L. Diamond, *Types and Functions of Parties*, in: L. Diamond and R. Gunther (ed.), *Political Parties and Democracy*, John Hopkins University Press 2001, p. 7-8; M. L. Whicker, R. A. Strickland, R. A. Moore, *ibid.*, p. 137.
- ¹⁴ P. Mair, R. S. Katz, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party*, *Party Politics*, vol. 1995, No. 1, p. 6 et seq.
- ¹⁵ P. Mair, R. S. Katz, *ibid.*, p. 6.
- ¹⁶ See A. Moreno, *Political Cleavages: Issues, Parties, and the Consolidation of Democracy*, Westview Press, Boulder 1999; voir aussi K. Lawson, *Five variations on a theme: Interest aggregation by party today*, in: K. Lawson, Th. Poguntke (ed.), *How Political Parties Respond: Interest Aggregation Revisited*, Routledge, New York 2004, p. 252 et seq.
- ¹⁷ L. McLean (ed.), *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press 1996, p. 364.
- ¹⁸ Voir aussi P. Mair, R. S. Katz, *ibid.*, p. 13.
- ¹⁹ Voir K. Pedersen, *From aggregation to cartel? The Danish case*, in: K. Lawson, Th. Poguntke (ed.), *ibid.*, p. 87 et seq.
- ²⁰ P. Mair, R. S. Katz, *ibid.*; p. 26, ils disent : “Au cœur des modèles précédents [de systèmes de partis], on trouvait l’idée d’alternance – non seulement certains

partis étaient clairement “au gouvernement” et d’autres non, mais la peur d’être “remerciés” par les électeurs incitait les responsables politiques à être véritablement à l’écoute des citoyens. Dans le modèle de l’alliance, par contre, aucun des grands partis n’est jamais véritablement “sorti”.

²¹ K. Heidar, R. Koole, Comparaison entre groupes parlementaires, in: K. Heidar, R. Koole (ed.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties behind Closed Doors*, Routledge., Londres 2000, p. 252.

²² *Ibid.*

²³ P. Mair, R. S. Katz,, *ibid.*, p. 7.

²⁴ K. Heidar, R. Koole, *ibid.*, p. 254, 257.

²⁵ *Ibid.*, p. 256.

²⁶ D.J. Elzinga, De politieke partij en het constitutionele recht, *Ars Aequi*, Nijmegen 1982, cité d’après K. Heidar, R. Koole, *ibid.*, p. 254-255.

²⁷ Pour plus d’informations, voir la page web de l’Organisation de la sécurité et de la coopération en Europe - <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/24806>.

²⁸ La Constitution du Panama précise les circonstances et procédures devant être réunies et respectées pour la révocation d’un mandat :

Art. 151 – “Les partis politiques peuvent révoquer le mandat des députés en titre ou d’alternance qu’ils ont nommés, sous réserve des conditions et formalités suivantes :

1. Les causes de la révocation et la procédure à suivre doivent être précisées dans les statuts du parti.
2. Les causes doivent découler de violations graves des statuts et de la plateforme idéologique, politique ou programmatique du parti et avoir été approuvées par une résolution du Tribunal électoral, émise avant la date de nomination.
3. Le mandat du député en place ou d’alternance sont également révoqués si lesdits députés sont reconnus coupables d’un délit et condamnés en dernier ressort à cinq ans de prison ou plus.
4. La personne concernée aura le droit, dans son parti, à une audition et à se défendre en deux instances.
5. La décision du parti portant révocation du mandat est susceptible d’appel, appel qui aura lieu à huis clos devant le Tribunal électoral et aura un effet suspensif.
6. Pour l’application de la révocation du mandat, les partis peuvent, avant le début de la procédure, lancer une consultation populaire des électeurs de la circonscription concernée.

Les partis peuvent aussi, par une procédure d’examen, révoquer le mandat de députés en place ou d’alternance qui ont démissionné de leur parti.”

²⁹ Comité des droits de l’homme des parlementaires : “La loyauté au parti et la discipline de parti, pour nécessaires qu’elles soient au bon fonctionnement d’une démocratie, ne doivent jamais entraver le plein exercice de la liberté d’expression et d’association des membres du parti, étant donné qu’il s’agit là de droits fondamentaux et primordiaux”. – Cas 1 en Annexe.

³⁰ Cas 2 en Annexe.

³¹ Voir section 1.4 (Remarques générales) de la présente étude.

ANNEXE - RESUME DE CAS SOUMIS AU COMITE DES DROITS DE L'HOMME DES PARLEMENTAIRES DE L'UIP

CAS 1 CONCERNANT LA CANDIDATURE SUR LA LISTE D'AUTRES PARTIS

Six personnes sont élues sur la liste d'union électorale "A", lors de législatives : trois membres du parti A et trois de partis s'étant joints à l'union électorale "A".

Les membres du parti "A" quittent cette formation et les autres parlementaires trois ans plus tard, les instances de la coalition les ayant informés qu'elles mettaient fin à leur coopération.

Lors des élections suivantes, les personnes concernées se portent candidates sur la liste d'autres partis et sont élues. Le groupe électoral "A" demande au Président de l'Assemblée de les remplacer, ce qu'il fait, après avoir consulté la Commission permanente de l'Assemblée. Les parlementaires concernés, eux-mêmes, n'ont pas été consultés ni entendus par la Commission ou par le Président.

Cette décision est confirmée par d'autres instances, dont l'une déclare qu'il y a eu infraction flagrante au devoir d'allégeance au parti et à la discipline, comme le prouve l'inscription des parlementaires en question sur la liste d'un autre parti.

Le Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'UIP a estimé que :

- Une distinction doit être établie entre l'exercice du mandat parlementaire et le droit de se porter candidat.
- Les parlementaires faisant acte de candidature doivent être considérés comme n'importe quel citoyen et jouir des mêmes droits, ce qui implique qu'ils doivent pouvoir s'inscrire sur une liste électorale autre que celle sur laquelle ils ont été élus.
- Même si la loyauté au parti et la discipline sont nécessaires au bon fonctionnement d'une démocratie, elles ne doivent pas empêcher les membres d'un parti d'exercer pleinement leur liberté d'expression et d'association qui sont des droits fondamentaux.

CAS 2 CONCERNANT LA PERTE DE MANDAT PARLEMENTAIRE SUITE À L'EXCLUSION D'UN PARTI

Exclusion du parti

Sur décision du Comité exécutif du parti, le parlementaire "X" est exclu de sa formation dont il était l'un des membres fondateurs. "X" avait, par ailleurs été limogé de son poste de ministre des finances pour avoir vertement critiqué la politique du gouvernement.

La décision du Comité exécutif de limoger "X" est, selon certains membres du parti, contraire aux statuts et au Règlement du parti. Elle viole notamment un article du Règlement interdisant le limogeage des membres fondateurs et garantissant au membre concerné le droit de se défendre. Ils ajoutent que le Comité exécutif, dans sa composition actuelle, doit être considéré comme illégal, ce qui frappe de nullité les décisions prises par lui.

"X" saisit un tribunal, lui demandant d'annuler son limogeage, mais le tribunal se déclare incompétent en la matière et ne donne pas suite aux requêtes répétées de "X" le priant de statuer conformément à l'obligation dans laquelle il est tenu par la Constitution.

Soucieux d'apaiser les choses, "X" envoie une lettre d'excuses au président du parti, mais celui-ci n'est pas satisfait et exige que "X" promette de ne plus jamais critiquer le gouvernement. "X" refuse.

Déchéance du mandat parlementaire

Une fois “X” exclu, le président du parti demande, par lettre, au président de l’Assemblée de lui retirer son mandat parlementaire et de nommer quelqu’un d’autre à sa place. La Commission permanente du Parlement accepte la demande du président du parti. La décision y afférente est annoncée sans débat ni vote en séance plénière du Parlement.

Selon certaines sources, la Commission permanente a voté en faveur de l’exclusion de “X” sur la foi d’un faux. En effet, plusieurs parlementaires auraient publiquement nié avoir signé le document demandant l’exclusion de “X” présenté à la Commission permanente.

D’aucuns ont aussi déclaré qu’un document soumis par 10 parlementaires, conformément aux règles de procédure, demandant le report de la séance plénière au motif que la question examinée nécessitait un délai de réflexion supplémentaire, a été ignorée par le Président de l’Assemblée.

Arguments des autorités

A noter que, si la loi du pays en question relative aux élections législatives dispose que les candidats à des législatives doivent être membres d’un parti, aucun texte n’impose cette obligation à ceux qui veulent entrer au Parlement ou y rester.

Pourtant, les autorités soutiennent, entre autres, que le système de représentation proportionnelle implique que le statut de parlementaire est lié à l’appartenance à un parti. Pour elles, les parlementaires sont tenus par l’obligation de loyauté aux instances du parti et leur doivent “une fidélité sans bornes. C’est pourquoi, tout parlementaire qui manque à cette obligation est logiquement passible de radiation de la liste des candidats du parti ou de révocation en tant que parlementaire”.

Sur le cas en question, le Comité des droits de l’homme des parlementaires a déclaré ce qui suit :

- La révocation du mandat d’un parlementaire, mesure grave qui le prive irrévocablement de la possibilité de remplir le mandat à lui confié, doit être prise dans le strict respect de la loi, et seulement pour motif grave.
- Il ne peut, vu les dispositions de l’article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, admettre que la simple expression d’une opinion politique justifie une sanction aussi grave que la déchéance d’un mandat parlementaire.
- Il reconnaît qu’un responsable politique peut être exclu de son parti pour avoir exprimé des opinions jugées inacceptables par ce parti, mais ne voit pas pourquoi le parlementaire ainsi exclu perdrait son siège, puisqu’il n’aurait fait, en dernière analyse, qu’exercer son droit à la liberté d’expression (notamment lorsque la Constitution considère les mandats impératifs comme nuls et nonavenus).

CAS 3 CONCERNANT L’EXCLUSION D’UN PARTI

Deux parlementaires du parti “B”, accusés de “manquement par rapport à leurs obligations” sont sommés de comparaître devant un conseil de discipline de leur parti. Ils ne sont pas informés des motifs pour lesquels ils sont passibles d’exclusion. Par la suite ils apprennent que la procédure disciplinaire a été engagée contre eux pour des déclarations qu’ils avaient faites en commission.

Tous deux se présentent devant le conseil de discipline, accompagnés de leurs avocats. Le président de la séance s’oppose avec véhémence à la présence des avocats. Il déclare que la réunion porte sur les affaires internes de la faction parlementaire et que les personnes étrangères à ladite faction ne peuvent y assister. Enfin, devant l’intransigeance des avocats, la réunion, de “conseil de discipline” qu’elle était devient une “commission d’audition”. Ayant obtenu ce compromis, les avocats quittent la salle. Trois jours plus tard, un document intitulé “Rapport du conseil de discipline” est présenté par le président de la séance.

A noter que la Constitution du pays en question dispose que tout parlementaire exclu de son parti perd son mandat.

CAS 4 CONCERNANT LES LETTRES DE DÉMISSION EN BLANC

Le parti “C”, avant d’inscrire un nom sur ses listes de candidats à des législatives, demande aux futurs candidats de signer trois documents, dont une lettre de démission dactylographiée, adressée au président de l’Assemblée. Les lettres ne sont pas datées. Une trentaine de ces candidats sont élus.

Trois ans plus tard, de nombreux parlementaires démissionnent du parti “C” et fondent le parti “D”. Le président du parti “C” transmet, alors, les lettres de démission au Président de l’Assemblée.

Malgré les protestations des parlementaires concernés, l’affaire est soumise à la Cour constitutionnelle. Les parlementaires affirment que, depuis leur entrée au Parlement, ils n’ont jamais écrit ou envoyé de lettres de démission au Président de l’Assemblée.

La Cour constitutionnelle du pays en question déclare vacants les sièges de plusieurs parlementaires du parti “D”. Sa décision se fonde sur les lettres de démission obtenues du Président de l’Assemblée.

© Union interparlementaire 2011
Tous droits réservés

Il est interdit de reproduire, transmettre ou stocker dans un système de recherche documentaire, partiellement ou totalement, la présente publication sous quelque forme ou moyen, électronique ou mécanique que ce soit, y compris par la photocopie ou l'enregistrement, sans l'autorisation préalable de l'Union interparlementaire. Le présent ouvrage est diffusé à condition qu'il ne soit ni prêté ni autrement diffusé, y compris par la voie commerciale, sans le consentement préalable de l'éditeur, sous une présentation différente de celle de l'original et sous réserve que la même condition soit imposée au prochain éditeur. Les demandes de reproduction ou de traduction en tout ou partie du texte de la présente publication seront accueillies favorablement. Elles doivent être adressées à l'Union interparlementaire. Les Parlements membres et leurs institutions parlementaires peuvent reproduire ou traduire en tout ou partie le texte de la présente publication sans autorisation, mais sont priés d'en informer l'Union

Union interparlementaire

Chemin du Pommier 5
1218 Le Grand-Saconnex/Genève
Suisse
Tél.: +4122 919 41 50
Fax: +4122 919 41 60
E-mail: postbox@mail.ipu.org
Site internet: www.ipu.org

**Bureau de l'Observateur permanent de l'Union
interparlementaire auprès des Nations Unies**

336 East 45th Street, Tenth Floor
New York, N.Y. 10017
Etats-Unis d'Amérique
Tél.: +1 212 557 58 80
Fax: +1 212 557 39 54
E-mail: ny-office@mail.ipu.org
Site internet: www.ipu.org