



Strasbourg, 28 mai 2009

**CDL(2009)077\***

Fr. seul.

**Avis no. 508/2008**

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**OBSERVATIONS**  
**SUR LE RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE**  
**DE « L'EX-REPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACEDOINE »**

de

**M. Hubert HAENEL (Membre suppléant, France)**

*\*Le présent document a été classé en diffusion restreinte le jour de sa publication. Il sera déclassifié un an après sa publication, conformément aux règles énoncées dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe, sauf si la Commission de Venise en décide autrement.*

La présente note a pour objet de commenter brièvement le règlement de l'Assemblée de la République de Macédoine, qui a été adopté sans débat et pendant une période de boycott des membres de l'opposition parlementaire dans le courant de l'année passée. Dans son rapport de mission de novembre 2008, M. Serhiy Holovaty, membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a proposé que le Conseil de l'Europe se penche sur ce règlement, en collaboration avec la Commission de Venise. Rédigé avec le concours du Parlement slovène et du Bundestag, et bénéficiant à ce titre d'une expertise reconnue, le règlement semblait en effet poser des difficultés à l'opposition parlementaire quant au respect concret de ses prérogatives démocratiques.

D'un premier abord, tel qu'il est rédigé, **le règlement de l'Assemblée de Macédoine ne pose pas de problème majeur car il respecte les dispositions de la Constitution de la République de Macédoine** et notamment les articles 61 à 75 de la Constitution qui traitent spécifiquement de l'Assemblée, de son organisation et de ses prérogatives. D'autres articles de la Constitution mentionnent des pouvoirs de l'Assemblée tel l'article 87 sur le déclenchement d'une procédure en responsabilité du Président de la République, l'article 90 sur l'élection du gouvernement, l'article 92 sur la motion de censure à l'encontre du gouvernement, l'article 109 sur l'élection des juges à la Cour Constitutionnelle ou encore l'article 124 sur la déclaration de guerre.

#### 1) Un texte long et complexe

Une première critique qui peut cependant être faite est que **ce règlement est très long, il comporte 240 articles**. A titre de comparaison, le règlement du Sénat français ne compte que 110 articles. Ces articles sont de plus **relativement longs et complexes, avec parfois des répétitions, ce qui donne une faible lisibilité à l'ensemble**.

Ainsi, **certaines dispositions du règlement sont extrêmement techniques et auraient pu trouver leur place dans un texte d'instruction générale**. On peut citer par exemple l'article 19 du règlement sur la délivrance des cartes d'identité et des cartes de vote électronique pour les députés, les articles 100 à 102 qui détaillent les procédures de vote au point de préciser qu'il faut entourer le numéro devant le nom d'un candidat ou entourer les mots "pour" ou "contre" lorsqu'il s'agit de voter sur une proposition.

D'autres dispositions, telles celles de l'article 36 permettant aux membres de l'assemblée de s'organiser en "clubs" **n'ont pas vraiment leur place dans un règlement d'assemblée**, qui n'a pas pour objet de traiter de questions extérieures à l'activité parlementaire.

**D'autres dispositions plus importantes, telle l'élection du président de l'Assemblée, pourraient, du fait de leur complexité, entraîner des difficultés**. Ainsi, en vertu de l'article 22 du règlement, les candidats à la Présidence de l'Assemblée peuvent être proposés par une "commission des élections et nominations" elle-même élue sur la proposition d'au moins dix députés, ou peuvent être proposés directement par un groupe de vingt députés. L'intérêt de cette double procédure n'est pas évident. Il est précisé qu'un membre de l'assemblée ne peut proposer qu'un seul candidat, et il conviendrait au minimum de savoir si cette règle s'applique aux membres de la commission des élections et nominations.

## 2) La « gouvernance » de l'Assemblée : le rôle des groupes politiques, du Président, et des Vice-Présidents

Les **groupes politiques**, et notamment leurs coordinateurs, jouent un rôle particulièrement important selon les dispositions du règlement. **Mais il n'y a pas d'équivalent d'une « conférence des présidents », toutes les décisions sont prises par le Président de l'Assemblée après coordination avec les groupes parlementaires. Cette procédure est particulière et si l'on se rapporte au rapport de M. Serhiy Holovaty, de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, les représentants de l'opposition macédonienne se plaignent des pouvoirs trop importants du Président qui les désaisissent concrètement de toute influence.**

**La fonction des Vice-présidents pourrait être davantage précisée.** En effet, en vertu de l'article 61 du règlement, les Vice-Présidents assistent le Président et remplissent d'autres tâches « *dans son champ de compétence* ». En cas d'absence, ils peuvent le remplacer conformément à un agenda déterminé et en assurant une implication équitable entre eux. Il pourrait être utile de préciser les fonctions qui peuvent être déléguées de manière simple (ex : présidence de séance comme prévu par ailleurs à l'article 71 du règlement, accueil de délégations) et celles qui ne pourraient être déléguées, comme par exemple, la convocation à une session parlementaire.

On peut se demander pourquoi il ne serait pas créé de postes de secrétaires ou de questeurs, c'est-à-dire de postes de **parlementaires spécialisés dans certaines tâches pour assister le Président, au-delà des Vice-Présidents**, dont les fonctions concrètes ne sont pas clairement définies. Il faudrait évidemment respecter l'équilibre des groupes parlementaires.

De manière plus ponctuelle, l'article 33 mentionne qu'un groupe parlementaire doit être composé d'au moins 5 membres qui appartiennent à un ou plusieurs partis politiques. Plutôt que de poser une condition d'appartenance à un parti politique, il pourrait être simplement requis que le groupe parlementaire soit composé de 5 membres ayant signé une même déclaration politique. Cela donnerait plus de cohérence à un groupe et n'empêcherait pas des parlementaires indépendants de toute formation politique de former un groupe.

## 3) Les prérogatives des parlementaires

Pour les **questions parlementaires**, il faut noter que le règlement ne prévoit que des questions orales pendant les sessions (écrites en dehors des sessions) alors que l'article 72 de la Constitution de la république de Macédoine permettrait de poser des questions écrites même durant les sessions. L'article 39 du règlement ne permettrait en outre à un député que de poser 3 questions par session parlementaire, ce qui semble une restriction par rapport au texte de l'article 72 de la Constitution, même si l'on peut comprendre le souci de rationaliser l'organisation des travaux parlementaires. L'introduction de questions écrites pourrait, à ce titre, être une solution complémentaire.

Pour les **interpellations**, l'article 49 du règlement mentionne que le Président, en accord avec les coordinateurs des groupes politiques, doit faire en sorte que des députés membres de différents groupes politiques prennent part au débat. Il serait plus opportun de mentionner que tous les groupes politiques peuvent prendre part au débat.

Pour les **sessions plénières**, l'article 69 précise que le Président propose l'ordre du jour et que l'Assemblée décide sur cet ordre du jour au commencement de la session parlementaire. L'article 70 mentionne qu'un parlementaire ou le gouvernement peut, en cas d'urgence, proposer d'inclure un sujet nouveau avant que la décision sur l'ordre du jour ne soit prise. Le dernier alinéa ajoute qu'un membre de l'assemblée ou le gouvernement peut, après la

convocation d'une session, proposer le report ou le retrait de points de l'ordre du jour. Il devrait être précisé si cette possibilité est offerte seulement avant la décision de l'Assemblée ou si un point à l'ordre du jour peut être reporté ou retiré après le vote de l'ordre du jour, par exemple pour tenir compte de l'avancée des débats. Dans ce cas, un nouveau vote de l'Assemblée serait nécessaire.

Enfin, l'article 116 du règlement introduit l'obligation pour le Président de l'Assemblée, les Vice-Présidents, le Chef du gouvernement, les ministres et les juges de la Cour constitutionnelle de prononcer un « **serment solennel** » devant l'Assemblée avant de prendre leurs fonctions. Il s'agit de faire serment d'accomplir sa fonction consciencieusement et de respecter la Constitution et les lois de la République de Macédoine. Ce serment ne pose pas de difficulté sur le fond, **mais cette obligation de serment n'est mentionnée à l'article 81 de la Constitution que pour le Président de la République, et n'a donc pas de base juridique pour les autres personnes mentionnées dans le règlement.**

#### 4) Les organes de travail

Pour les **organes de travail** de l'Assemblée, l'article 119 mentionne qu'un organe de travail peut compter deux membres, scientifiques ou experts, dont l'un serait élu sur proposition des partis dans la majorité à l'Assemblée, et l'autre serait élu sur proposition des partis dans l'opposition. Ces deux membres participeraient aux travaux parlementaires mais sans droit de vote. **Cette procédure pourrait être complexe à mettre en œuvre, voire source de conflits d'intérêt** (si les personnes désignées sont, d'une manière ou d'une autre, concernées par les travaux parlementaires en cours). Il pourrait être opportun de préciser simplement que l'organe de travail peut décider de faire participer à ses travaux, sans droit de vote, des experts qualifiés. Ces dispositions sont d'ailleurs mentionnées à l'article 122 du règlement. Par ailleurs, l'article 127 du règlement précise que les organes de travail peuvent établir des groupes de travail comprenant des parlementaires, des scientifiques et professionnels, des fonctionnaires et représentants de l'administration ou d'autres organisations. Ces groupes soumettent leurs rapports à l'organe principal. Il n'y a donc pas de risque de défaut d'expertise scientifique. On notera enfin que les articles 211 et 212 du règlement mentionnent la participation de représentants du gouvernement aux travaux de l'Assemblée et de ses organes de travail : il conviendrait également de préciser ces dispositions, qui peuvent poser des difficultés, par exemple lors de la réunion de commissions d'enquêtes.

**De fait, le fonctionnement des organes de travail n'est pas déterminé de manière claire, car seule la commission des lois est mentionnée dans le règlement. On ignore le nombre et les compétences des autres commissions. Le rôle et les modalités de travail des commissions d'enquête ne sont pas précisés.** Des éclaircissements seraient nécessaires dans ce domaine (il existe par exemple 17 articles dans le règlement du Sénat sur les commissions parlementaires).

#### 5) L'examen des textes de lois

Les articles 139 à 171 du règlement, soit plus d'une trentaine d'articles, traitent de la **procédure d'examen des projets de lois. Ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution (qui ne précise rien quant au nombre de lectures des projets de lois devant l'assemblée) mais elles sont relativement complexes.** L'utilité de trois lectures successives d'un même texte par une même assemblée n'est pas évidente. Il faut observer par ailleurs que selon l'article 169 du règlement, lorsqu'un texte est examiné selon la procédure d'urgence, il n'y a pas de débat général et la seconde et troisième lectures sont tenues « lors d'une même session ». **Il est possible de regretter l'absence de débat général**, d'autant que la procédure d'urgence peut être adoptée « *pour prévenir ou éviter des perturbations économiques*

*majeures, dans l'intérêt de la sécurité et de la défense de la République ou en cas de désastres naturels majeurs et épidémies.* » On peut supposer que, dans de tels cas, par nature limités, un débat général s'imposerait, même s'il faut le réduire dans le temps.

Le règlement comprend des articles permettant de mettre en œuvre les dispositions de la Constitution concernant **la révision constitutionnelle**. L'article 204 précise également que le Président de la République, le Gouvernement ou au moins 30 parlementaires peuvent proposer l'adoption d'une loi constitutionnelle pour mettre en œuvre la Constitution. Cette loi doit être adoptée à la majorité des deux tiers de ses membres. L'article 133 de la Constitution de la République de Macédoine précise cependant que la loi constitutionnelle doit être proclamée par l'Assemblée **et entrer en vigueur simultanément à l'entrée en vigueur de la Constitution**. Il conviendrait sans doute de coordonner ces dispositions.

En conclusion, **le règlement de l'Assemblée de Macédoine est, dans son ensemble, satisfaisant, car conforme aux règles démocratiques et aux dispositions constitutionnelles** en vigueur dans le pays.

On peut **toutefois regretter son manque de clarté et sa complexité**, son caractère excessivement technique sur certains points.

Par ailleurs, sur le fond, **les pouvoirs confiés au seul Président de l'Assemblée semblent trop importants** : même s'il agit en coordination avec les groupes parlementaires, **il semblerait utile de formaliser cette coordination sous forme d'une instance qui se tiendrait régulièrement pour proposer, par exemple, l'ordre du jour**. Des délégations de pouvoir plus nombreuses pourraient également être accordées et le rôle des Vice-Présidents gagnerait à être précisé.

Enfin, **l'organisation interne du travail parlementaire** devrait être précisée, par exemple le nombre et la compétence des commissions, les procédures à suivre pour les commissions d'enquête etc. L'absence de dispositions précises dans la Constitution de la République de Macédoine rend nécessaire une plus grande clarté du règlement dans ce domaine.