



Strasbourg, 15 juin 2009

CDL-AD(2009)025
Fr. or

Avis no. 508/2008

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

AVIS

SUR LE RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE

de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 79^e session plénière
(Venise, 12-13 juin 2009)**

sur la base des observations de

**M. Hubert HAENEL (membre suppléant, France)
M. Koen MUYLLE (expert, Belgique)**

I. Introduction

1. *Par lettre en date du 21 Novembre 2008, M. Serguei Holovaty, Président de la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) a demandé l'expertise de la Commission de Venise sur le règlement de procédure de l'assemblée de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »).*
2. *M. Haenel (membre suppléant au titre de la France), a été désigné comme rapporteur. La Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire a pour sa part proposé d'associer M. Koen Muylle (Référendaire à la Cour constitutionnelle de Belgique) comme rapporteur sur cette question.*
3. *L'avis ci-après a été rédigé sur la base des commentaires de M. Haenel (CDL(2009)077) et de M. Muylle (CDL(2009)078). Les rapporteurs ont travaillé sur une version anglaise du Règlement de procédure de l'assemblée de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (CDL(2009)076).*
4. *Le présent avis a été adopté à la 79^e session plénière de la Commission de Venise (Venise, 12-13 juin 2009).*

II. Observations générales

5. Il est important de souligner que le présent avis sur le règlement intérieur du parlement de « l'ex République yougoslave de Macédoine » repose exclusivement sur l'analyse du texte du règlement et ne tient pas compte de la mise en œuvre de ce règlement ni des pratiques au sein du parlement.
6. L'avis ci après a été élaboré à la lumière de la Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « Lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition ». ¹ La Résolution invite expressément les Parlements des pays membres du Conseil de l'Europe à prendre en compte les lignes directrices lorsqu'ils songent « à réviser ou à mettre à jour leurs règles concernant les droits de l'opposition ou de la minorité parlementaire »²

¹ Voir également la Résolution 1154 (1998) sur « Le fonctionnement démocratique des parlements nationaux », paragraphe 6, iv (L'Assemblée parlementaire considère que les parlements membres devraient, « créer un statut de l'opposition qui permette à cette dernière de jouer son rôle de manière responsable et constructive, entre autres en ayant la possibilité d'obtenir la création d'une commission d'enquête et d'être consultée avant toute décision tendant à la dissolution du parlement; » ; la Résolution 1546 (2007) de l'assemblée parlementaire sur « le code de bonne conduite des partis politiques », paragraphe 13.4 (L'Assemblée considère que le code de bonne conduite des partis politiques devrait porter sur bonnes pratiques pour les partis politiques d'opposition:

13.4.1. reconnaître que le rôle de l'opposition a un effet bénéfique sur le processus démocratique;

13.4.2. renforcer le dialogue entre les partis de gouvernement et d'opposition, et renforcer le principe selon lequel le devoir majeur de l'opposition est de demander des comptes au gouvernement;

13.4.3. favoriser les conditions garantissant que le rôle des partis d'opposition ne soit pas simplement limité à la critique des partis au pouvoir;

13.4.4. encourager l'opposition à mettre en place un « cabinet fantôme »;

² Résolution 1601 (2008), paragraphes 9-10.

7. Ces lignes directrices reflètent des principes généraux du droit parlementaire que les Etats membres du Conseil de l'Europe ont en commun, à savoir :

- Indépendance : Les parlementaires doivent exercer leur mandat en toute indépendance et ne doivent pas être liés par aucune consigne ni recevoir de mandat impératif. (Ligne directrice 1)
- Egalité de traitement : L'égalité de traitement des membres du parlement, tant au niveau individuel qu'au titre de membre d'un parti politique doit être garantie dans tous les aspects de l'exercice de leur mandat et des activités du parlement (paragraphe 5 de la Résolution 1601(2008).
- Effectivité : En vertu de ce principe, chaque parlementaire doit pouvoir participer d'une manière effective et active aux activités de l'assemblée législative à laquelle il appartient, quelle que soit son appartenance à la majorité ou à l'opposition (paragraphe 5 de la Résolution 1601 (2008)
- Liberté d'expression : le principe de liberté d'expression suppose que tous les parlementaires doivent être en mesure d'exprimer leurs idées librement (Ligne directrice 2.1)
- Représentation proportionnelle : le principe de représentation proportionnelle implique que la représentation des différents groupes politiques au sein du parlement soit prise en considération lors de la constitution des différentes instances de l'assemblée (bureau, comités, délégations interparlementaires), lors de la désignation des postes de président, vice-présidents, présidents et vice –présidents de comités, rapporteurs) comme dans la détermination de la quote-part de chaque groupe politique dans les activités de l'assemblée, par exemple dans l'allocation du temps de parole (voir lignes directrices 2.2.9 , 2.3.1, 2.5.1 et 2.5.5)
- Droits de l'opposition : le rôle important de l'opposition dans une démocratie parlementaire doit être souligné. Un équilibre doit être trouvé entre d'une part la volonté légitime de la majorité d'aller de l'avant et de mener à bien le programme sur lequel elle a été élue et d'autre part la possibilité pour l'opposition d'exprimer ses opinions sur les projets de lois présentés par le gouvernement afin d'influencer sur les textes à adopter (Résolution 1601 (2008) paragraphe 3 et ligne directrice n°2).

8. Dans l'ensemble et pour grande partie les dispositions du règlement intérieur de l'assemblée de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » mettent en œuvre les principes et lignes directrices mentionnés ci-dessus et s'y conforment.

9. Cependant sur le plan de la représentation proportionnelle et des droits de l'opposition le règlement intérieur semble problématique et source de préoccupations et fera l'objet d'observations spécifiques ci-après.

10. Au niveau constitutionnel, le règlement de l'assemblée semble dans sa rédaction et dans son ensemble respecter les dispositions de la Constitution de la République 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.

III. Observations de fond – Questions spécifiques

A. Représentation proportionnelle

11. Plusieurs articles du règlement intérieur prévoient une représentation minimale des partis politiques présents à l'assemblée dans les commissions, dans les instances de travail ou les organes de travail parlementaires.

12. Ainsi concernant la composition de la commission de vérification (article 12 du règlement intérieur) ou de la commission sur les élections et les nominations (article 20) le règlement intérieur fait dûment mention d'une nécessité d'une représentation des différents partis politiques.

13. Identiquement, les vice-présidents de l'assemblée doivent être élus parmi les divers partis politiques de l'assemblée (article 21.2), l'article 21.3 prévoyant spécifiquement que l'un des vice-présidents doit appartenir au parti d'opposition le plus grand de l'assemblée. Quant au président de l'assemblée, si l'assemblée décide de l'élire par un vote secret, le président ad-intérim doit être assisté, entre autres, de trois membres « élus par l'assemblée sur proposition du président, parmi les membres appartenant aux différents politiques représentés dans l'assemblée (article 24.2).

14. Le principe de représentation proportionnelle semble également mis en œuvre pour l'élection des présidents, vice-présidents membres et membres suppléants des organes de travail de l'assemblée, des chefs, membres et membres suppléants des délégations parlementaires permanentes au sein d'assemblées parlementaires internationales, des présidents et membres des groupes de l'assemblée pour la coopération avec d'autres parlements, puisque l'article Art.108.2 exige que la commission (sur les questions d'élection et de nomination) assure dans sa proposition une représentation appropriée des membres du parlement qui n'ont pas de groupe parlementaire.

15. De plus, l'opposition peut aussi proposer qu'un « un expert et un membre scientifique » puisse prendre part, sans droit de vote, aux organes de travail (article 119.2).

16. Enfin, le règlement prévoit que la Commission qui doit évaluer les motifs pour engager la procédure de responsabilité du Président de la République doit dûment représenter les membres des groupes parlementaires et membres qui ne sont pas constitués en groupe parlementaires (article 206.2).

17. Quand bien même ces articles reflètent le principe de la représentation proportionnelle, certaines remarques complémentaires s'imposent.

18. En premier lieu, le critère d'une « représentation appropriée/adéquate» utilisé aux articles 20 (Election de la Commission sur les élections et les nominations), 108 (Election des organes de travail de l'assemblée, des délégations permanentes et des groupes parlementaires pour la coopération) et 206 (procédure pour engager la responsabilité du Président de la République) du règlement intérieur est vague.

19. Du point de vue juridique, ce critère ne renferme pas en lui-même une garantie que tous les groupes politiques seront représentés conformément au nombre de sièges. Aussi serait-il utile d'utiliser un critère plus précis, comme celui de la représentation proportionnelle³.

³ On peut considérer toutefois que le critère de « représentation appropriée » peut être utilisé afin de permettre à un groupe politique d'être représenté dans un organe de travail alors que la stricte représentation proportionnelle ne lui donnerait pas droit à un siège.

20. Si l'article 108.2 garantit aux groupes politiques ainsi qu'aux membres n'appartenant pas à un parti politique « une représentation appropriée » au sein des organes de travail de l'assemblée, il appartient cependant selon l'article 108.1 à la Commission sur les élections et les nominations de proposer les candidats pour les postes entre autres de présidents et membres d'un organe de travail « sur la base d'une liste proposées par les groupes parlementaires (article 108.1). Ceci implique que la Commission pourrait proposer quelqu'un d'autre qu'un membre proposé par un groupe politique.

21. Ceci ne constitue pas une solution satisfaisante dans la mesure où ces fonctions sont généralement réparties entre groupes politiques, les membres concernés représentant dans une certaine mesure leur groupe politique dans l'instance concernée. Aussi devrait-il appartenir au groupe politique de proposer son candidat directement à l'assemblée.

22. De la même manière, s'il peut être considéré comme positif le fait qu'en vertu de l'article 108.3 la Commission sur les élections et les nominations doit proposer des membres de l'opposition issus de la présidence et la présidence adjointe de la commission d'enquête permanente pour la protection des droits et libertés des citoyens, il serait préférable que les groupes d'opposition eux-mêmes désignent leur candidat pour ces fonctions.

23. De plus, il faut noter que le règlement prévoit uniquement que la dite Commission puisse proposer des membres de l'opposition sans garantie qu'ils seront effectivement élus.

24. S'agissant des vice-présidents, l'article 21.2 du règlement prévoit non seulement que les « différents partis politiques représentés à l'assemblée » ont droit à la vice-présidence mais que l'assemblée détermine le nombre des vice-présidences. Les deux questions sont pourtant liées car le moins de vice-présidence est prévue, le moins de partis politiques est susceptible d'obtenir de telles fonctions.

25. Aussi lorsque l'assemblée détermine le nombre de vice-présidence, elle devrait prendre en compte les effets qu'une telle décision aura sur la représentation de tous les partis politiques au niveau de la vice-présidence.

26. De plus, assurer la conformité de l'article 21.2 avec la procédure d'élection des vice-présidents fixée aux articles 27 et 28 du règlement semble problématique. En effet, en vertu de l'article 27, les dispositions relatives à l'élection du président de l'assemblée s'appliquent à celle des vice-présidents. Sera ou seront élus le ou les candidats qui obtiennent la majorité du nombre total des députés. Ceci semble impliquer que soit la Commission des élections et des nominations soit vingt députés proposent un candidat pour les fonctions de vice-présidence. Par conséquent, un groupe politique qui aurait moins de vingt membres ne pourrait pas proposer son propre candidat ; il appartiendrait alors à la Commission de s'assurer qu'il y a des candidats issus des différents groupes politiques. Il serait cependant regrettable qu'un groupe politique ne puisse proposer son propre candidat.

27. Par ailleurs, l'applicabilité de l'article 28 du règlement est incertaine dans la mesure où rien ne garantit que l'assemblée élira à la majorité du nombre total de ses membres des vice-présidents issus des différents partis politiques. Elire des vice-présidents issus des différents partis politiques semble encore plus difficile si l'assemblée décide de tenir un vote secret en vertu des articles 24 et 27 du règlement lus conjointement.

28. S'agissant de l'article 24.2 du règlement, bien que cette disposition exige de l'assemblée qu'elle élise trois membres « appartenant aux différents partis politiques représentés dans l'assemblée » afin d'assister le président lorsque l'assemblée décide d'élire son président à bulletin secret, rien n'est prévu afin qu'un membre de l'opposition fasse partie de ces trois membres. En effet en théorie, les trois postes pourraient être affectés aux partis

majoritaires, dans l'hypothèse où la majorité consiste en trois partis au moins. L'intérêt de cette disposition dépend donc largement de la sagesse de l'assemblée.

29. De plus, la garantie que les trois membres élus appartiennent effectivement aux différents partis de l'assemblée semble également problématique puisque lorsqu'il fait ses propositions le président est uniquement tenu « de prendre en considération » cette exigence.

30. S'agissant de la procédure de remplacement du président en cas d'absence de ce dernier, l'article 61.2 prévoit que celui-ci sera remplacé par un vice-président « conformément à un agenda déterminé et en assurant une implication équitable des vice-présidents ». Afin de permettre aux vice-présidents appartenant aux partis de l'opposition d'assurer pleinement leurs fonctions, la possibilité pour eux de remplacer le président devrait être explicitement prévue, dans l'agenda par exemple.

31. En conclusion, si le règlement intérieur renvoie très justement et à différentes occasions au respect du principe de représentation proportionnelle et à une représentation adéquate des différents groupes politiques de l'assemblée, le manque de clarté et la complexité de certaines dispositions et procédures notamment s'agissant des postes de l'assemblée, ne garantissent pas aux groupes de l'opposition un siège au sein des différentes instances de l'assemblée.

B. Droits de l'opposition

32. Sur le plan juridique, le règlement intérieur prévoit que les membres de l'opposition sont habilités à poser des questions. Ainsi selon l'article 40.2 du règlement intérieur le président de l'assemblée, en accord avec les coordinateurs des groupes politiques doit déterminer l'ordre des questions de telle manière que les membres de l'assemblée de différents groupes puissent poser des questions parlementaires. Identiquement s'agissant des interpellations prévues à l'article 49.3, le président, en accord avec les coordinateurs des groupes politiques fasse en sorte que des députés membres de différents groupes politiques prennent part au débat.

33. Un même critère de consensus se trouve dans la liste des décisions que le président (et les vice-présidents) peut prendre avec les coordinateurs des groupes parlementaires à l'article 63 du règlement.

34. Cependant, il faut noter que l'objet des décisions soumises à une collégialité en vertu de l'article 63 souffrent d'une formulation très vague « revoir des questions importantes pour améliorer le travail de l'assemblée et de ses organes de travail » ou encore « revoir des questions ou initiatives liées au travail de l'assemblée » alors que des questions plus précises voire plus importantes ou récurrentes comme l'ordre du jour de l'assemblée semblent ne pas y figurer et donc ne pas être soumises à cette condition de consensus avec les coordinateurs des groupes parlementaires.

35. En vertu de l'article 69.1 l'ordre du jour est de la seule responsabilité du président. De plus, c'est au seul président que revient la responsabilité de décider que les propositions de lois de l'opposition sont conformes au règlement de procédures (Article 136) avant de décider de les inclure ou non dans l'ordre du jour. A défaut, il apparaît qu'un membre de l'opposition, sauf en cas d'urgence, soit dans l'incapacité d'ajouter un point à l'ordre du jour.

36. Au vu de ce qui précède, et afin de mieux garantir les droits de l'opposition et de lui permettre de voir discuter ses propres propositions de lois, il serait préférable que l'établissement du projet d'ordre du jour ne soit pas de la seule responsabilité du président qu'il soit préparé avec le concours des vice-présidents et des coordinateurs des groupes politiques. Inspiration pourrait même être trouvée dans l'article 48 de la constitution française qui prévoit une session où la priorité est donnée à un ordre du jour déterminé par l'opposition⁴.

⁴ Article 48 de la Constitution française tel modifié par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 : « Sans

37. De plus, au niveau des interpellations qui sont prévues à l'article 49, il serait plus opportun de mentionner que tous les groupes politiques peuvent prendre part au débat plutôt que d'exiger comme dans l'article 49 que le président en accord avec les coordinateurs politiques fassent en sorte que des députés membres de différents groupes politiques prennent part au débat. Au niveau des débats en séance plénière, le droit des membres de l'opposition semble considérablement entamé.

38. En effet, si en vertu du règlement intérieur, le président est tenu d'organiser l'ordre des débats de manière à assurer la participation des membres des différents groupes parlementaires (article 112.2) et avant la session avec les coordinateurs des groupes politiques pour les membres qui n'appartiendraient à aucun groupe politique (article 216.2), l'article 165 permet au Président de conclure un débat sur un projet de loi, des amendements ou autres textes de la compétence de l'assemblée en fixant une heure pour le vote de l'assemblée. L'assemblée se trouvera alors à voter des textes sans débat. Dans cette hypothèse le droit des membres de l'opposition de prendre la parole n'est plus du tout garanti.

C. La « gouvernance » de l'assemblée : le rôle des groupes politiques, du Président et des Vice-présidents

39. Comme il a été vu précédemment sous les points « représentation proportionnelle » et « droits de l'opposition », le règlement intérieur prédirait à plusieurs occasions aux groupes politiques, et notamment à leurs coordinateurs, la possibilité de jouer un rôle particulièrement important.

40. Or, force est de constater que toutes les décisions sont prises finalement par le président de l'assemblée, certes après coordination avec les groupes parlementaires.

41. Cette situation s'avère totalement insatisfaisante. La création d'une « conférence des présidents » pourrait répondre à ce problème.

42. Par ailleurs, la fonction des vice-présidents pourrait être davantage précisée. En effet, il pourrait être utile de préciser les fonctions qui peuvent être déléguées de manière simple comme par exemple, la présidence de séance comme prévu par ailleurs à l'article 71 du règlement, l'accueil de délégations, et celles qui ne pourraient être déléguées, comme par exemple, la convocation à une session parlementaire.

43. En outre, la possibilité de créer des postes de secrétaires ou de questeurs, c'est-à-dire des postes de parlementaires spécialisés dans certaines tâches pour assister le président, au-delà des vice-présidents, pourrait être envisagée. Il faudrait évidemment respecter ce faisant l'équilibre des groupes parlementaires.

44. Enfin, de manière plus ponctuelle, l'article 33 mentionne qu'un groupe parlementaire doit être composé d'au moins cinq membres qui appartiennent à un ou plusieurs partis

préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée. Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.

En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.

Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.»

Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

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 cinq membres ayant signé une même déclaration politique. Cela donnerait davantage de cohérence à un groupe et n'empêcherait pas des parlementaires indépendants de toute formation politique de former un groupe.

D. Les prérogatives des parlementaires

45. Selon le règlement, seules des questions orales pendant les sessions (écrites en dehors des sessions) seraient possible. Cette formulation semble être contraire à la Constitution, dans la mesure où l'article 72 de la Constitution permettrait de poser des questions écrites même durant les sessions.

46. En outre, l'article 39 du règlement permettrait à un député de ne poser que trois 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.

47. S'agissant des 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.

48. 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 « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Ce serment ne pose pas de difficulté sur le fond, sauf à considérer que 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.

E. L'examen des textes de lois

49. Les articles 139 à 171 du règlement, soit plus d'une trentaine d'articles, traitent de la procédure d'examen des projets de lois.

50. 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.

51. Cependant elles sont relativement complexes. En effet, l'utilité de trois lectures successives d'un même texte par une même assemblée n'est pas évidente et mériterait reconsidération.

52. Par ailleurs, la procédure d'urgence pour l'examen d'un texte prévue à l'article 169, si elle regroupe judicieusement la seconde et troisième lecture lors d'une même session, elle ne prévoit pas de débat général ce qui est tout à fait regrettable. Cette absence de débat général

est d'autant plus regrettable 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.* » Aussi, serait-il tout à fait concevable que dans de tels cas, qui devraient par nature être limités, un débat général s'impose, quitte à le réduire dans le temps.

53. Enfin, le règlement comprend des articles permettant de mettre en œuvre les dispositions de la Constitution concernant la révision constitutionnelle.

54. 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. Or, il faut noter que l'article 133 de la Constitution de précise 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.

F. Les organes de travail

55. En vertu de l'article 119 du règlement intérieur, les organes de travail peuvent comprendre deux membres sans droit de vote, scientifiques ou experts, dont l'un serait élu sur proposition des partis de la majorité et l'autre des partis de l'opposition.

56. Si sur le plan de la représentation proportionnelle ceci doit être accueilli favorablement (voir paragraphes 10-16 ci-dessus), il n'en demeure pas moins que cette procédure pourrait être complexe à mettre en œuvre, voire source de conflits d'intérêts, dans l'hypothèse où les personnes visées sont, d'une manière ou d'une autre concernées par les travaux parlementaires en cours.

57. Aussi, serait-il plus opportun de préciser, à l'instar des dispositions de l'article 122 que l'organe de travail peut décider de faire participer à ses travaux, sans droit de vote, des experts qualifiés.

58. Par ailleurs, l'article 127, en offrant la possibilité aux organes de travail d'établir des groupes de travail comprenant des parlementaires, des scientifiques et professionnels, des fonctionnaires et représentants de l'administration et d'autres organisations qui soumettront leur rapports à l'organe principal confirme qu'il n'y a pas de risque de défaut d'expertise scientifique.

59. La participation de représentants du gouvernement aux travaux de l'assemblée et de ses organes de travail, prévue aux articles 211 et 212 du règlement, pourrait en l'état poser des difficultés, notamment lors de la réunion de commission d'enquêtes. Il conviendrait d'apporter davantage de précisions dans ces dispositions.

60. Plus généralement, le fonctionnement des organes de travail n'est pas déterminé de façon suffisamment claire. En effet seule la commission des lois est mentionnée explicitement dans le règlement. Des indications quant au nombre et les compétences des autres commissions sont cruellement absentes du règlement.

61. S'agissant plus précisément des commissions d'enquête le règlement devrait davantage préciser explicitement leur rôle et modalités de travail⁵.

⁵ A titre d'exemple, le règlement du Sénat français, compte 17 articles sur les commissions parlementaires.

IV. Observations de forme

62. Le règlement intérieur est un texte particulièrement long, il comporte 240 articles. Le règlement du sénat français ne compte que 110 articles à titre de comparaison.

63. La longueur de certains articles, leur complexité, voire répétitions entraînent une faible lisibilité de l'ensemble.

64. Certaines dispositions du règlement sont en effet extrêmement techniques et auraient pu trouver leur place dans un texte d'instructions générales. Il en va ainsi de l'article 19 du règlement sur la délivrance des cartes d'identité et des cartes de vote électronique, des 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.

65. D'autres dispositions plus importantes, telle que l'élection du président de l'assemblée pourraient, du fait de leur complexité, entraîner des difficultés. En effet, 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 proposition d'au moins dix députés, ou peuvent être proposés directement par un groupe de vingt députés. L'intérêt d'une telle double procédure n'est pas évident.

66. De plus, il conviendrait de spécifier si la précision selon laquelle un membre de l'assemblée ne peut proposer qu'un seul candidat s'applique ou non aux membres de la commission des élections et des nominations.

67. Enfin, d'autres dispositions telles que 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 ne devrait pas avoir pour objet de traiter des questions extérieures à l'activité parlementaire.

68. Par conséquent, le règlement intérieur gagnerait en lisibilité et praticité si la longueur et complexité de certaines dispositions, les répétitions ou l'existence de dispositions non pertinentes à l'activité parlementaire étaient reconsidérées.

V. Conclusions

69. Le règlement de l'assemblée est, dans son ensemble satisfaisant et répond généralement tant aux principes démocratiques qu'aux dispositions constitutionnelles du pays.

70. Quelques réserves doivent cependant être signalées.

71. Si le règlement intérieur renvoie très justement et à différentes occasions au respect du principe de représentation proportionnelle et à une représentation adéquate des différents groupes politiques de l'assemblée, le manque de clarté et la complexité de certaines dispositions et procédures mises en place, notamment s'agissant de certains postes de l'assemblée, ne garantissent pas aux groupes de l'opposition un siège au sein des différentes instances de l'assemblée.

72. En outre, afin de mieux garantir les droits de l'opposition et de lui permettre de voir discuter ses propres propositions de lois, il serait préférable que l'établissement de l'ordre du jour ne soit pas de la seule responsabilité du président et qu'il soit préparé avec le concours des vice-présidents et des coordinateurs des groupes politiques.

73. Les pouvoirs confiés au seul président de l'assemblée semblent trop importants. Formaliser explicitement la coordination avec les groupes parlementaires, notamment dans l'adoption de l'ordre du jour constituerait une nette amélioration.

74. La gouvernance de l'assemblée gagnerait à voir le règlement prévoir des délégations de pouvoir plus nombreuses et le rôle des vice-présidents précisé.

75. Reconsidérer les conditions des questions parlementaires, spécifier plus clairement que tous les groupes politiques peuvent prendre part au débat constitueraient une avancée.

76. Apporter davantage de précisions sur la composition, le nombre, le fonctionnement, les compétences des organes de travail de l'assemblée en apportant un soin particulier s'agissant des commissions d'enquête serait souhaitable.

77. Enfin, s'agissant de l'examen des textes de lois, reconsidérer la complexité et longueur de la procédure générale d'examen mais également de la procédure d'urgence en y incluant au minimum la possibilité d'un débat général semble impératif.

78. Sur la forme, le règlement pourrait faire l'objet d'une réduction dans sa longueur. Améliorer la lisibilité du règlement en évitant complexité, répétitions, technicité de certains articles et en retirant du règlement intérieur des questions extérieures à l'activité parlementaire est vivement conseillé.

79. La Commission de Venise se tient à la disposition des autorités nationales pour toute assistance complémentaire.