

# **SANCTIONS, DESTITUTION ET AUTOREGULATION PARLEMENTAIRES : LA SITUATION AU ROYAUME-UNI**

**George Cubie**

## **Un aperçu général**

La « Haute Cour du Parlement », qui date du Moyen Âge, disposait autrefois de larges pouvoirs lui permettant de prendre des mesures contre les scélérats.

L'élaboration progressive d'un ensemble considérable de textes législatifs en matière pénale a, de fait, restreint la gamme des domaines dans lesquels le concept du Parlement en tant que Cour avait une signification réelle.

En règle générale, l'expression « sanctions parlementaires » à l'époque moderne se rapporte à ce que fait la Chambre — et je traite ici de la Chambre des Communes, dont les membres sont élus — pour discipliner ses propres membres qui ont commis des infractions « parlementaires ».

La rédaction de la présente communication a été proposée au cours de la réunion de l'Association qui s'est tenue à Genève en septembre 2004. Précisément à ce moment-là au Royaume-Uni, la possibilité de ressusciter l'ancienne procédure d'*impeachment* (destitution), dont la dernière utilisation dans le pays remonte à deux cent ans exactement, faisait l'objet de commentaires médiatiques passionnés. Un rapport parlementaire récent a dit à propos de la destitution : « Dans le cadre de cette procédure ancienne, quiconque, qu'il soit un pair ou un membre de la Chambre des Communes, peut être poursuivi et jugé par les deux Chambres pour toute infraction, quelle qu'elle soit. » L'année dernière, la presse britannique et étrangère a consacré de nombreux articles à la proposition de destitution du Premier ministre britannique. La plupart des autorités considéraient toutefois que la

procédure était totalement dépassée, bien que certains juristes eussent soutenu que le « pouvoir de destitution est un pouvoir dont dispose toujours le Parlement d'un point de vue juridique ». Le rapport parlementaire susmentionné a affirmé en 1999 que « les circonstances dans lesquelles la destitution a eu lieu [au Royaume-Uni] sont désormais sans rapport avec le présent, à tel point que la procédure peut être considérée comme “obsolète” » (Commission mixte des privilèges parlementaires, session 1998-99, Document 43-1 de la Chambre des Lords, Document 214-1 de la Chambre des Communes, paragraphe 16).

Une motion visant à destituer le Premier ministre a été déposée à la Chambre des communes, mais n'a pas été signée par les principaux dirigeants de l'opposition. Il n'a pas été possible — et il est peu probable qu'il soit possible à l'avenir — de dégager du temps pour en débattre.

La procédure est bien entendu toujours applicable dans certains pays, notamment aux États-Unis d'Amérique dont la Constitution dispose que « le Président, le Vice-président et tous les fonctionnaires civils des États-Unis seront destitués de leurs charges sur mise en accusation et condamnation pour trahison, corruption ou autres crimes et délits majeurs » (article 2, section 4).

### **Sanctions modernes**

La procédure de destitution est largement considérée comme obsolète au Royaume-Uni, notamment parce que les infractions « politiques » peuvent être traitées au moyen de motions de défiance envers le gouvernement au pouvoir et qu'il existe une sanction ultime, à savoir que les électeurs peuvent rejeter un gouvernement médiocre lors des élections législatives suivantes comme « punition » pour des échecs ou des erreurs politiques.

Il demeure évident que chaque Chambre devrait être chargée de discipliner ses propres membres. À l'époque moderne, la Chambre des communes a prononcé des sanctions à l'encontre de ses propres membres pour des infractions telles que :

- la divulgation des délibérations confidentielles d'une commission,
- la non-déclaration d'un intérêt financier pertinent ou
- le fait de demander indûment une indemnité parlementaire.

À la suite de plusieurs affaires très médiatisées au milieu des années quatre-vingt-dix et de nombreuses critiques émises dans l'opinion publique, la Chambre a révisé ses procédures et désigné un « Commissaire parlementaire aux normes de conduite ». Les constatations du Commissaire sont examinées par la Commission des normes de conduite et des privilèges de la Chambre. Cette Commission effectue des constatations à l'encontre des membres individuels qui font l'objet de plaintes relatives à des infractions

au Code de conduite de la Chambre. La Commission jouit de nos jours d'une crédibilité accrue du fait qu'elle est présidée par un éminent député de l'opposition. Elle peut recommander des sanctions à l'encontre de membres individuels, mais c'est à la Chambre elle-même qu'il revient d'appliquer la sanction. Les sanctions typiques recommandées par la Commission sont la suspension de la Chambre (et, partant, la perte de la rémunération) pendant quelques jours (disons, cinq jours, mais parfois pour une période pouvant atteindre un mois) ou l'obligation pour le parlementaire concerné de présenter des excuses publiques formelles dans l'enceinte de la Chambre elle-même.

### **Options en matière de sanction à la Chambre des Communes**

En théorie, la Chambre dispose d'un large éventail de sanctions formelles lorsqu'elle conclut qu'un membre s'est rendu coupable d'outrage ou que la conduite d'un membre justifie l'application d'une sanction. La sanction dans un cas donné peut être choisie parmi plusieurs options. Ceci s'ajoute à toute peine qu'un tribunal peut imposer dans le cas d'un acte criminel.

La gamme des sanctions comprend la mise en accusation, dont la dernière utilisation à l'encontre d'un membre remonte à 1880, et la réprimande ou admonestation formelle par le Président (*Speaker*). Cette sanction n'a pas été utilisée par la Chambre, dans sa forme cérémonielle ancienne, depuis 1967, bien que plus récemment des parlementaires aient été réprimandés en vertu d'une résolution à cet effet votée par la Chambre.

### **Expulsion**

La Chambre peut expulser un membre, mais ne l'a pas fait depuis 1954, date à laquelle le parlementaire concerné avait été reconnu coupable d'un crime. Au cours des siècles, elle a expulsé des membres pour toute une série d'actes dont un grand nombre constitueraient de nos jours une violation du Code de conduite.

### **Incapacité**

Dans cette discussion des sanctions prononcées par la Chambre, il importe de remarquer qu'en vertu d'une loi de 1981 un parlementaire perd le droit de siéger à la Chambre des Communes s'il est condamné à une peine d'emprisonnement de plus d'un an.

### **Suspension du droit de participer aux travaux de la Chambre**

Cette utilisation moderne de la suspension a des origines anciennes. Les membres qui font l'objet d'une suspension du droit de participer aux tra-

voux de la Chambre doivent quitter sur-le-champ l'enceinte de la Chambre et leur rémunération est automatiquement retenue pour la durée de la suspension. La suspension peut être prononcée pour une période spécifiée ou indéterminée (par exemple, jusqu'à la fin de la session parlementaire).

### **Retenue de la rémunération pour une période spécifiée**

Une sanction en ces termes spécifiques n'est explicitement autorisée par la Chambre que depuis 2003, bien que le Règlement intérieur contienne depuis juin 1998 une disposition relative à la retenue de la rémunération des parlementaires suspendus et que la Chambre ait pris auparavant des dispositions spéciales pour la retenue de la rémunération dans certains cas de suspension.

### **Conclusion**

L'immense majorité des membres se comportent en toutes circonstances avec honnêteté et correction. La Chambre est jalouse de sa réputation et estime qu'il est juste qu'elle régleme elle-même ses membres dans les cas où il est improbable que des sanctions pénales seraient appliquées.

La plus grande sanction d'un échec politique est l'opinion défavorable de l'électorat lors d'élections législatives. L'opinion des électeurs peut bien entendu (dans le système de Westminster) être influencée par l'incapacité du gouvernement à faire échec à une motion déposée à la Chambre des communes selon laquelle « cette Chambre n'a pas confiance en le Gouvernement de Sa Majesté ». L'exemple le plus récent de l'adoption d'une telle motion remonte à 1979, lorsque le gouvernement au pouvoir a perdu un tel vote, la motion ayant été adoptée par 311 voix contre 310, puis a perdu les élections législatives qui ont eu lieu quelques semaines plus tard — la « sanction » politique ultime !

**M. Ian Harris, Président**, a remercié *M. George Cubie* pour sa communication. Il a ensuite invité les membres présents à lui adresser leurs questions.

**M. Kaspar Hahndieck (Afrique du sud)** a demandé si une motion de défiance (*Motion on the Order Paper*) contre le Premier ministre ne devait pas bénéficier d'une priorité.

Il a également demandé si les détournements d'indemnités parlementaires ne devaient pas relever du Président de la Chambre, ordonnateur des dépenses, aussi bien que de la Commission des normes de conduite et des privilèges.

**M. George Cubie** a indiqué qu'une motion de défiance qui serait présentée par le chef de l'opposition bénéficierait d'un caractère prioritaire. Ce ne serait pas le cas si seule une poignée de députés de base signaient une motion demandant la mise en place d'une commission pour examiner et publier un rapport sur le comportement du Premier ministre, eu égard à son dernier-né et s'il a l'air en bonne santé.

Pour ce qui a trait au rôle du Président, celui-ci est concerné s'il est clairement avéré que des règles n'ont pas été correctement appliquées dans des domaines comme celui des frais de transport. En général, néanmoins, le Président n'est pas directement concerné.

**M. Anders Forsberg (Suède)** a demandé si le Président, traditionnellement issu de l'opposition, continuait à se comporter de manière partisane.

**M. George Cubie** a indiqué que, bien qu'il soit tentant de révéler le contenu des délibérations confidentielles de la Commission, cela constituerait une atteinte à ses privilèges ! La rumeur a couru que si des accusations étaient portées contre le chef du parti, les pressions politiques sur la commission ont été largement partagées et que cela aurait nécessité beaucoup de temps pour examiner la question sereinement.

**Mme Doris Katai Mwinga (Zambie)** a indiqué qu'en Zambie, on a pensé jusqu'en 2001 que la destitution (*impeachment*) ne constituait pas un véritable risque politique. Cette année-là, une procédure en destitution fut engagée mais échoua, le Président ne convoquant pas le parlement. Plus tard, en 2003, une pétition fut déposée sur le bureau du parlement. Elle échoua à rassembler la majorité des deux tiers nécessaire. L'expérience a laissé un goût amer et déboucha sur une révision constitutionnelle. En conséquence, les groupes parlementaires sont désormais invités à examiner attentivement et décourager les pétitions futiles. Elle a demandé s'il existait une commission des pétitions pour examiner de tels cas.

Elle a indiqué qu'on réfléchissait à des dispositions pour permettre un nouvel appel aux électeurs (*public recall vote*), analogue à celui qui existe en Californie.

**M. Xavier Roques (France)** a indiqué qu'il y avait eu des débats en France sur le recours à la responsabilité judiciaire en lieu et place de la responsabilité politique. De nombreux hommes politiques ont vu leur carrière brisée ou stoppée en raison de procédures judiciaires. Il s'est agi, dans la plupart des cas, du financement des campagnes électorales.

**M. George Cubie** a indiqué qu'au Royaume-Uni, le financement des partis politiques constituait une question d'ordre extra-parlementaire, dont les juridictions pouvaient se saisir. Ceci comprend les cas de fraude, qui relèvent de la politique. Bien que le Parlement n'ait jamais été jusqu'à présent

impliqué dans de telles situations, peut-être ne faut-il jamais dire « jamais » !

Répondant à Mme Doris Katai Mwinga, il a indiqué qu'une motion avait été déposée au Royaume-Uni pour mettre en place une commission d'examen de ces allégations.

**M. George Petricu (Roumanie)** a remarqué qu'aucun des principaux responsables des partis d'opposition n'avait signé la motion de destitution du Premier ministre. Il a demandé ce qu'il serait advenu s'ils avaient agi autrement.

Il a noté que les cadeaux d'une valeur approximativement supérieure à 1.000 \$ devaient être déclarés. Il a demandé s'il s'agissait là du montant fixé à l'origine et, dans le cas contraire, la raison pour laquelle il avait été modifié.

Il a demandé ce qu'il advenait si un membre du Parlement était poursuivi en justice et si cela serait débattu devant la Commission des normes et des privilèges.

**M. George Cubie** a rappelé qu'il avait tenté de souligner que la motion déposée par le chef de l'opposition était très différente des autres, du fait de ses responsabilités de chef de parti. Il dispose d'un temps de parole spécifique comme responsable d'un parti, bien que son usage fasse nécessairement du sujet une question partisane.

Le montant des cadeaux est resté identique pendant un certain temps.

Les membres du Parlement sont soumis aux règles de droit commun du droit pénal et peuvent toujours se voir inculper sur le fondement d'une infraction criminelle. Il ne s'agit donc normalement pas d'une question soumise à la Commission des normes et privilèges. En cas de condamnation supérieure à un an, le parlementaire perd son siège.

**M. Manuel Alba Navarro (Espagne)** a estimé qu'il s'agissait là de questions complexes. Il y a eu difficultés, en Espagne, tenant à la divulgation du compte rendu d'auditions à huis clos.

Il a demandé des précisions sur la manière dont on réprimait la violation des règles du débat pendant la session — par exemple, en cas d'usage d'un langage déplacé. Il a demandé si le Président pouvait se saisir de la question : peut-il exiger que les propos ne soient pas publiés ?

Il a demandé comment les membres pouvaient répliquer à une insinuation mensongère.

Les sanctions sont-elles publiées quelque part ?

**M. George Cubie** a admis que la divulgation du compte rendu d'auditions confidentielles constituait un problème : l'absence de sanctions risquerait de saper le travail des commissions. L'incapacité à mettre en œuvre les dispositions relatives à la divulgation illicite risque de conduire au

refus de confier à des commissions parlementaires l'examen de questions confidentielles.

Le Président peut surveiller les modalités d'expression au cours du débat. Son pouvoir disciplinaire inclut celui de déposer une motion tendant à la suspension d'un parlementaire.

Il n'y a pas de droit formel de réponse à des insinuations, bien qu'un membre puisse toujours déposer une motion ou demander un rappel au Règlement.

**M. Ian HARRIS, Président,** a évoqué le cas, survenu en Afrique du Sud, d'un parlementaire convaincu d'avoir utilisé frauduleusement le système de vote. La punition a consisté à l'envoyer au coin, plutôt qu'à le suspendre de la Chambre ! La raison en est que la Chambre craignait qu'il ne déposât plainte devant une juridiction sur le fondement de l'atteinte à son droit constitutionnel de représentation de ses électeurs. Les autorités de la Chambre ne souhaitaient pas que les règles de discipline imposées à ses membres soient susceptibles de contrôle par une juridiction.

**M. Kaspar Hahndieck (Afrique du Sud)** a indiqué qu'on avait traité la question en la renvoyant à une commission chargée de faire la lumière sur le comportement de l'intéressé, qu'un membre du personnel avait vu voter de sa place puis presser le bouton de vote d'une place voisine. Le parlementaire a reconnu avoir agi ainsi, mais a affirmé ignorer que son comportement était contraire au Règlement.

La commission a recommandé que le parlementaire fût blâmé, ce qui fut fait par le Président.

**M. Petr Tkachenko (Russie)** a demandé si les membres du Parlement britannique pouvaient être poursuivis. Il a demandé s'ils bénéficiaient d'une forme quelconque d'immunité.

Si un parlementaire est systématiquement absent, peut-il être sanctionné d'une manière ou d'une autre ? Quelles actions la Chambre peut-elle entreprendre ?

**M. George Cubie** a indiqué que les membres du Parlement ne disposaient d'aucune immunité contre des poursuites judiciaires.

Le problème d'une absence persistante ne se rencontre habituellement pas. C'est, d'abord, l'affaire des électeurs de ce parlementaire eux-mêmes. Il y a environ trente ans, un membre du Parlement s'était trouvé passer plus de temps à enseigner en Californie qu'à prendre part aux activités de la Chambre ; la Chambre n'avait rien entrepris à ce sujet.

**M. Ian Harris, Président,** a indiqué que la Chambre des Représentants d'Australie n'avait, en tout et pour tout, expulsé qu'une fois l'un de ses membres pour des propos considérés comme séditieux. A la suite de cet in-

cident, des dispositions ont été adoptées pour éviter que les Chambres n'aient à expulser l'un de leurs membres.

**Mme Fetuao Alama (Samoa)** a demandé de quelles sanctions seraient punies, à la Chambre des communes, des critiques portant sur la conduite du Président, celle de membres du Parlement ou celle de ses fonctionnaires.

**M. George Cubie** a indiqué que le Règlement de la Chambre des communes proscribit toute critique à l'encontre de l'un quelconque de ses membres, sauf par le moyen d'une motion dûment argumentée. La Présidence mettrait immédiatement fin à des critiques personnelles, intervenant en violation de cette règle.

**Mme Fetuao Alama (Samoa)** a demandé ce qu'il se passerait si une critique personnelle venait à être publiée dans un document extérieur.

**M. George Cubie** a répondu qu'il était loisible à tout parlementaire déposer une plainte entre les mains du Président, au motif de l'atteinte *prima facie* aux privilèges du Parlement, qui fera ensuite l'objet d'un examen.

**Mme Hélène Ponceau (France)** a souhaité faire deux commentaires sur le système français, et en particulier sur le système en vigueur au Sénat.

En théorie, le Sénat dispose d'un arsenal complet de dispositions permettant d'infliger des sanctions à ses membres. Elles commencent par le rappel à l'ordre et peuvent atteindre, au terme d'une série d'étapes progressives, des sanctions plus significatives — y compris le non-paiement des indemnités. Malheureusement, ces instruments de sanction ne sont en pratique jamais utilisés. Si un sénateur se comporte de manière déplacée — par exemple, en usant d'un langage insultant —, le président de séance peut demander au sénateur de se modérer, mais il pourra s'estimer heureux s'il en obtient des excuses.

Les cas plus complexes, susceptibles d'appeler des suites judiciaires ou autres, soulèvent des difficultés considérables. Il n'y a pas de commission qui les prennent spécifiquement en charge et il n'y a pas de procédure d'*impeachment*. Elle a donné l'exemple d'une situation, intervenue il y a plusieurs années, où un sénateur devenu questeur avait été accusé d'avoir tiré un profit indirect de l'attribution d'un marché public de son assemblée. Ceci aurait dû conduire à sa destitution, du fait de ses statuts de questeur et de sénateur. Ceci n'est en fait jamais arrivé. Le Bureau du Sénat a estimé qu'il ne pouvait démettre le Sénateur, parce que celui-ci avait été élu questeur par l'assemblée plénière et il n'y avait pas non plus de volonté de le démettre de sa qualité de sénateur, du fait de la publicité déplorable qui en résulterait. En définitive, le Bureau l'a suspendu de ses fonctions de questeur, dans l'espoir qu'il finirait par démissionner. Ce qu'il fit, bien tout en conservant son statut de sénateur.

**M. N. C. Joshi (Inde)** a demandé ce qu'il advenait si la plainte était infondée. De quelles solutions les membres disposaient-ils ?

**M. George Cubie** a répondu qu'il s'agissait là d'une excellente question. En règle générale, les plaintes ne sont pas sans fondement. Il ne se souvenait d'aucune accusation ayant été proférée et où le parti mis en cause s'était révélé totalement innocent. Si une plainte se révélait complètement infondée — particulièrement, émanant d'un autre parlementaire —, alors il s'agirait d'une atteinte aux privilèges du Parlement.

Se référant à l'intervention de Mme Hélène Ponceau, il s'est dit horrifié par le récit de cette histoire. La Chambre des communes a elle-même été ébranlée par un contrat relatif à la nouvelle Portcullis House. Une action en justice contre un parlementaire a été envisagée.

**M. Ian Harris, Président,** a indiqué qu'à la Chambre des représentants d'Australie, la pratique était qu'un membre suspendu conservait le droit de participer aux travaux des commissions. Il a toujours estimé qu'il s'agissait là d'une pratique originale.

**M. George Cubie** a indiqué que des dispositions similaires étaient en vigueur à la Chambre des communes, pour les seules propositions de loi.