Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Le parlement israélien

par Ivo RENS,
Docteur en Droit, Privat-Docent à l'Université de Genève.

*

Je tiens à exprimer ici ma reconnaissance à tous ceux qui, dans la préparation de ce travail, m'ont aidé de leurs conseils, et notamment à M. Moshe Rosetti, Greffier du Parlement israélien, qui m'a si aimablement fait bénéficier de sa vaste expérience.
I. R.

***

I. — GENERALITES

La « Knesset Guedola », qui comptait 120 membres, était l'organe législatif central d'Israël, à l'époque du second Temple, il y a 2000 ans. Son homonyme actuel, le parlement israélien, n'en est pas moins l'un des plus jeunes du monde, puisqu'il date de 1949. Malgré ce rappel de la tradition nationale juive, la Knesset est essentiellement un parlement moderne issu des techniques démocratiques européennes.

Il a subi l'influence française notamment par l'entremise du congrès sioniste que Théodore Herzl fonda en 1898. Le père du sionisme avait, en effet, été correspondant d'un journal autrichien au Palais Bourbon. En élaborant le règlement intérieur dudit congrès, il s'était largement inspiré de procédures qu'il connaissait bien. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que les institutions actuelles de l'Etat sioniste en portent encore la marque. Ajoutons que plusieurs des députés à la première législature israélienne avaient évolué dans les milieux politiques des pays européens dont ils étaient originaires, qu'ils s'y étaient familiarisés avec une vie parlementaire souvent modelée sur le type français et qu'ils en répercutèrent tout naturellement certains traits dans leur propre comportement en Israël.

L'influence anglaise fut, évidemment, plus directe. Pendant les trente années de mandat britannique, la population juive de Palestine ne put manquer de s'intéresser aux délibérations de Westminster. Il convient de noter, en outre, que le premier ministre, M. D. Ben Gourion a toujours professé une vive admiration pour la démocratie britannique, ce qui, étant donné le rôle primordial de cette personnalité en Israël, a, sans doute, contribué à donner à la Knesset un certain style d'Outre-Manche.

Ces deux influences, la française et l'anglaise, nous les retrouverons partout à l'œuvre dans la vie parlementaire israélienne laquelle toutefois, accuse de plus en plus un caractère nettement original, dû à la maturation des institutions nationales.

On connaît les circonstances qui ont présidé à la naissance d'Israël. Venus de tous les coins de la terre pour chercher un refuge et retrouver une patrie, les juifs de Palestine eurent simultanément, à créer un Etat et à organiser sa défense contre la coalition arabe.

La proclamation de l'indépendance, le 14 mai 1948, fut l'œuvre du conseil national provisoire, l'ancêtre de la Knesset. Cette assemblée se composait de trente-huit personnes nommées par deux corps élus, le conseil de la population juive, qui fonctionnait sous le régime du mandat, et l'exécutif de l'organisation sioniste mondiale. Le conseil national provisoire se proclama lui-même législateur du nouvel Etat et décida que son organe exécutif en constituerait le gouvernement provisoire. Ainsi, la dépendance totale du cabinet par rapport à l'assemblée, qui caractérise toujours le régime israélien, fut-elle d'emblée soulignée. Le conseil national se mit immédiatement en devoir de préparer une consultation populaire. Et le 18 novembre 1948, dix jours après le recensement de la population, il adopta une ordonnance prévoyant des élections générales au scrutin universel direct, à une assemblée constituante de 120 députés.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Les élections eurent lieu le 25 janvier 1949. Nous en donnons les résultats en annexe à la présente étude. L'assemblée constituante tint sa séance inaugurale le 14 février 1949, et deux jours plus tard elle adopta sa première loi, la loi de transition, qui pose les bases du régime politique israélien. Ce texte déclare notamment que l'assemblée représentative d'Israël s'appellera désormais la Knesset, que le Parlement de la première législature se nommera la première Knesset, celui de la seconde législature, la seconde Knesset et ainsi de suite. La loi de transition de 1949 a été amendée à cinq reprises. Nous y reviendrons dans le cours de ce travail.

Toutefois, ces lois, bien que constitutionnelles par les matières qu'elles régissent, ne forment pas, à proprement parler, une constitution. Elles sont, en principe, formellement des lois ordinaires. Signalons, à cet égard, qu'un grand débat s'ouvrit dès 1949, à la Knesset, sur l'opportunité d'adopter immédiatement une constitution rigide. Les partisans d'une telle démarche furent finalement battus par les tenants de la méthode empirique « à l'anglaise ». C'est ce qu'atteste la résolution suivante qui fut adoptée, en juin 1950, par 50 voix contre 38, avec 13 abstentions :

« La Knesset décide de confier à sa commission constitutionnelle, législative et judiciaire, le soin de préparer un projet de constitution de l'Etat. Cette constitution sera élaborée chapitre par chapitre de façon à ce que chacun de ceux-ci constitue une loi par lui-même. Les chapitres en question seront transmis à la Knesset au fur et à mesure de leur adoption en commission et, une fois rassemblés, ils formeront la constitution de l'Etat ».

Le parlement a, depuis lors, adopté plusieurs lois matériellement constitutionnelles. Certaines, mais pas toutes, émanaient de la commission législative. La dernière en date est la loi fondamentale relative à la Knesset qui fut votée le 22 février 1958. Il faudra donc que, un jour, une décision soit prise à l'effet de « rassembler » un certain nombre de ces lois, c'est-à-dire de les constitutionnaliser.

La seconde Knesset a été élue le 30 juillet 1951, la troisième le 26 juillet 1955 et la quatrième, le 3 novembre 1959. On trouvera les résultats détaillés de ces consultations en annexe.

Il est fort aléatoire d'étudier une institution, un parlement surtout, dans l'abstrait, hors de son contexte sociologique. Celui-ci dépassant singulièrement le cadre de notre étude, nous le supposerons connu. Il importe, toutefois, de rappeler ici même quelques caractéristiques essentielles de la nation et de l'assemblée représentative israéliennes, indispensables à la compréhension de ce qui va suivre.

Le retour en Terre Sainte des Juifs de la Diaspora, après 2000 ans d'exil, comme la renaissance d'Israël et celle de l'hébreu, constituent des phénomènes dont il serait vain de rechercher des précédents dans l'histoire. Ce « miracle », pour reprendre le mot d'Arthur Koestler, a été rendu possible, semble-t-il, par la conjonction de deux facteurs, l'idéal sioniste et la persécution raciale. Il en est résulé un peuple conscient de son unité et de sa solidarité à un degré particulièrement élevé. Cette conscience a rendu possible le recours à des formules économiques d'inspiration socialiste, telles la création de communautés plus ou moins collectivisées, lesquelles ont permis l'assimilation intégrale d'une immigration massive. De 1948 à 1958, la population est passée, en effet, de 716.678 habitants à plus de 2.000.000, dont environ 200.000 appartiennent à la minorité arabe. Telles sont les réalités fondamentales sur lesquelles se greffe la vie politique israélienne.

Celle-ci est singulièrement active. Chaque citoyen ou presque est un militant. Et les partis sont nombreux. Il y en a normalement une douzaine de représentés à la Knesset, et il n'est pas rare d'en voir deux fois plus se disputer les suffrages des électeurs pendant les campagnes électorales. Autre particularité, non moins caractéristique de la représentation parlementaire israélienne, la prépondérance d'une formation politique, le parti socialiste Mapaï. Ce parti a recueilli à chaque consultation, plus du double de voix de son concurrent le plus fort, mais il n'a jamais obtenu la majorité absolue des sièges à la Knesset. D'où la nécessité de gouvernements de coalition. Cette servitude, comme nous le verrons dans les pages qui suivent, a profondément marqué la pratique parlementaire israélienne.

Soulignons encore, avant d'entrer dans le vif de notre sujet que, plus encore peut-être que dans tout autre pays démocratique, la Knesset est bien en Israël l'organe étatique essentiel, le centre politique de la vie nationale.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

II. — COMPOSITION ET ORGANISATION DE LA KNESSET

A. Composition

Le parlement israélien est du type unicaméral. La Knesset se compose en effet d'une seule chambre, forte de 120 membres, élus au suffrage universel, égal, direct, secret et au scrutin proportionnel sur le plan national.

Droit électoral.

Pour être électeur, il faut tout d'abord être citoyen isréalien. C'est là une condition générale que l'on retrouve dans presque toutes les lois électorales, mais qui, en Israël, trouve une application particulièrement large. En principe, tout juif entré en Israël comme immigrant, devient automatiquement citoyen lorsqu'il met le pied sur la Terre Sainte. La citoyenneté ainsi acquise jusqu'au 12 mai de chaque année donne le droit de vote pendant même l'année en cours. Il convient de souligner, en outre, que les arabes d'Israël et les ressortissants appartenant aux autres minorités nationales jouissent de tous les droits inhérents à la qualité de citoyen.

Afin de pouvoir voter, il faut encore avoir atteint la majorité légale. La loi fondamentale relative à la Knesset précise, à cet égard, que « tout ressortissant israélien, âgé de 18 ans au moins, a le droit de prendre part, comme électeur, aux élections à la Knesset, sauf si un tribunal lui a retiré ce droit, conformément à la loi ».

Enfin, pour disposer effectivement du droit de vote, tout citoyen doit être inscrit sur les listes électorales. Cette tâche incombe à un service spécialisé du ministère de l'intérieur qui inscrit automatiquement les électeurs sur la liste de la localité où ils sont domiciliés. En une période de trois mois, de janvier à mars, de l'année des élections, les cartes d'électeurs sont expédiées par poste recommandée à tous ceux qui sont inscrits sur les listes en question. Chacun est alors invité à vérifier lui-même son inscription et l'exactitude des détails qui s'y rapportent. A cet effet, une liste des électeurs est affichée, dans chaque localité, dix heures par jour, pendant la première quinzaine d'avril de l'année des élections. Tout citoyen oublié, et le cas est assez fréquent, eu égard à l'affux continu des immigrants lesquels mettent souvent un certain temps avant de se fixer, peut se plaindre au ministère de l'intérieur qui est tenu, par la loi, de répondre. S'il ne reçoit pas de réponse, ou si la réponse ne le satisfait pas, le plaignant peut porter l'affaire devant le tribunal du district.

Telles sont les règles de l'électorat. Il n'existe, en Israël, aucune condition de sexe, de propriété d'instruction, ni de résidence.

Pour être éligible il faut, évidemment être israélien. Traditionnellement, l'âge minimum requis est plus élevé pour être élu que pour élire. En Israël, est éligible tout citoyen qui, le jour de la présentation de la liste de candidats comportant son nom, a 21 ans accomplis, à moins, bien entendu, qu'un tribunal ne lui ait retiré ce droit conformément à la loi.

Toutefois, ne peuvent faire acte de candidature, le président de l'Etat, les deux grands rabbins, les juges en fonction, les juges des tribunaux religieux en fonction, le contrôleur de l'Etat, le chef d'état-major général, les rabbins et les ministres des autres cultes en fonctions, ainsi que les fonctionnaires et officiers supérieurs. Ces dispositions ont pour but de maintenir l'administration, la justice et la religion à l'écart des conflits électoraux. Encore que la loi fondamentale relative à la Knesset ait, en 1958, considérablement accru les cas d'inéligibilité, les règles en question n'en demeurent pas moins assez libérales.

En Israël, on ne peut faire acte de candidature à titre individuel. La loi fondamentale relative à la Knesset parle des « listes de candidats ». Les listes émanent, en fait, des partis. Ceux-ci n'ont pas seulement un rôle important. Ils sont les rouages essentiels d'un système électoral qui, comme nous le verrons, est intégralement proportionnaliste.

La campagne électorale se déroule dans une atmosphère de liberté absolue. Toutes les opinions sont admises ; aucun parti n'a jamais été frappé d'interdiction. Néanmoins, et précisément pour assurer une égalité réelle entre les différents partis, la campagne électorale est assez strictement réglementée. Cette réglementation porte notamment sur la dimension des affiches électorales, l'accès des partis aux salles publiques, aux micros de la radiodiffusion nationale, etc.

Chaque parti choisit, comme symbole, une lettre hébraïque ou une combinaison de deux lettres

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

qu'il utilise tout au long de sa campagne. Cette particularité transforme le pays, alors couvert de panneaux électoraux, en un vaste abécédaire hébreu.

Les élections.

La campagne cesse la veille des élections, à 19 heures. A ce moment, tout s'apaise. Il ne peut plus y avoir, ni réunion publique, ni émission radiophonique, ni propagande par hauts-parleurs. Le jour des élections est obligatoirement chômé; néanmoins, les transports et autres services publics doivent fonctionner normalement.

La date en est fixée par la loi. C'est le « troisième mardi du mois de Cheshvan de l'année au cours de laquelle la législature se termine », soit, le troisième mardi suivant le 26 octobre. Si elle décide sa propre dissolution anticipée, la Knesset est tenue de déterminer la date des élections. Le gouvernement en tant que tel n'a donc aucune compétence en la matière.

Le jour des élections, à travers tout le pays, 2.500 bureaux de vote restent ouverts de 7 heures du matin à minuit. Les modalités techniques du scrutin sont des plus simples. Au bureau de vote, l'électeur entre dans un isoloir qui doit, de par la loi, le soustraire à la vue de toute autre personne. Dans l'isoloir, il trouve à sa disposition un choix de bulletins imprimés portant les lettres « symboles » des différents partis. Il prend un bulletin du parti de son choix, le met dans une enveloppe opaque qu'il ferme soigneusement et sort de l'isoloir. La commission électorale contrôle alors son inscription sur la liste officielle, après quoi l'électeur glisse son enveloppe dans l'urne. Le dépouillement des suffrages débute immédiatement après la clôture du scrution et, comme beaucoup de bureaux de vote ne comptent pas plus de 800 à 1.000 électeurs inscrits, les résultats sont généralement connus dès le lendemain. Ils sont d'ailleurs obligatoirement publiés au Reshumot, le journal officiel, dans les quatorze jours qui suivent les élections.

Bien que le vote ne soit pas obligatoire en Israël, la participation électorale est toujours très élevée comme l'attestent les chiffres que nous donnons en annexe.

Le système électoral en vigueur se fonde entièrement sur les principes de la représentation proportionnelle. L'ensemble du territoire israélien constitue une vaste circonscription, la seule. Chaque parti présente donc une liste nationale de ses candidats. Les grands partis ont coutume d'inscrire 120 candidats sur leur liste, soit autant de noms qu'il y a de sièges à pourvoir. Les plus petits partis présentent moins de candidats. Dans ce système, l'ordre de présentation des candidats revêt la plus haute importance, les têtes-de-listes ayant souvent seuls quelque chance de « passer ». Chaque parti détermine évidemment lui-même, et selon ses propres méthodes, l'ordre de priorité qu'il entend assigner à ses porte-paroles éventuels. En application de la représentation proportionnelle, le nombre de sièges que reçoit chaque parti est exactement fonction du pourcentage des voix qu'il a recueillies dans le pays.

Si ce régime électoral présente le double avantage de la simplicité et de la fidélité, il n'en est pas moins l'objet de très vives critiques du fait qu'il favorise la dispersion des voix. Lors des élections à la première Knesset, par exemple, le quotient électoral, c'est-à-dire le nombre de suffrages nécessaires à une liste pour obtenir un siège n'était que de 3.592. En 1959, malgré l'accroissement considérable de la population intervenu entretemps, le quotient électoral ne dépassait toujours pas le chiffre de 7.800. Le moins qu'on puisse dire est que cet état de choses n'encourage pas les regroupements politiques. De fait, et comme nous l'avons déjà signalé, aucun parti n'a jamais obtenu la majorité absolue des voix, donc des sièges au parlement, ce qui explique qu'Israël n'ait jamais été gouverné que par des cabinets de coalition. Il y a là un inconvénient majeur. Aussi le parti socialiste Mapaï a-t-il fait de l'abandon de la « R.P. » l'un des thèmes de sa propagande pour le renouvellement de la quatrième Knesset. Etant donné le succès qu'il a remporté en 1959, il faut s'attendre à ce que la Knesset revise entièrement la loi électorale dans le sens de l'adoption d'un scrutin majoritaire et probablement uninominal, ce qui entraînera nécessairement la création de circonscriptions.

Quels qu'en soient les défauts, le régime électoral israélien est l'un des rares qui, au Moyen-Orient, assure, effectivement l'expression démocratique et sincère des courants politiques les plus divers. Le mérite en revient certes, à la maturité politique des citoyens, mais également au système de contrôle utilisé. Celui-ci, encore une fois, n'est

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

guère compliqué. La surveillance et l'organisation technique des élections incombent à une commission centrale de 33 membres comprenant des représentants des différentes tendances politiques. Le président de cette commission est un magistrat de la Cour suprême désigné par ses collègues. Les membres en sont nommés par les partis de la Knesset sortante, chaque parti ayant droit à un siège à la commission pour 4 sièges détenus à la Knesset. Les plus petits partis, détenant moins de 4 sièges à la Knesset, ont néanmoins droit à un siège à la commission. Celle-ci a des tâches fort variées et importantes. Elle organise et surveille les commissions régionales qui, à leur tour, désignent les commissions locales que nous avons vu à l'œuvre dans les bureaux de vote. Elle accepte les listes de candidats présentées par les partis, pourvoit aux modalités techniques de la votation, veille à la régularité de la campagne électorale, assure le dépouillement du scrutin, enfin, elle en certifie et publie les résultats.

Les élus.

L'élu acquiert sa qualité de membre de la Knesset à la publication des résultats définitifs du scrutin au Reshumot. Le voilà donc député.

Comme la plupart des assemblées souveraines, la Knesset décide, en dernier ressort, de la validité des élections contestées. Elle peut même ordonner de nouvelles votations dans une certaine région, mais, étant donné le système électoral en vigueur, sa composition a peu de chances d'en être affectée.

L'invalidation mise à part, le député ne peut perdre sa qualité que dans cinq hypothèses : l'expiration de son mandat, la dissolution anticipée, sa démission, son inéligibilité ou sa mort.

L'expiration normale du mandat intervient après quatre années. La dissolution anticipée ne peut survenir qu'à la décision de la Knesset statuant par une loi. Dans les deux cas il s'agit d'une raison collective entraînant la tenue de nouvelles élections générales.

Tout autres, par leurs conséquences, sont les causes individuelles de cessation du mandat. La démission tout d'abord. Tout député a la faculté de se démettre de ses fonctions. Il doit, pour cela, remettre, en personne, une lettre de démission au président de la Knesset, ou, s'il ne peut pas déposer personnellement cette lettre, la lui faire parvenir dans certaines formes prévues par le réglement. Détail important : la lettre en question doit être signée le jour de sa remise ou de sa transmission. Mais ici, le législateur a installé un garde fou afin, semble-t-il, d'éviter les départs intempestifs. L'article 41 de la loi fondamentale relative à la Knesset déclare, en effet, « Tout membre de la Knesset qui remet sa démission cesse d'appartenir à la Knesset quarante-huit heures après que sa lettre de démission est parvenue au président de la Knesset, à moins qu'il ne reprenne sa démission dans l'intervalle ». On ne saurait être plus prudent !

Le mandat d'un député peut encore prendre fin du fait de son élection ou de sa nomination à l'une des fonctions dont les titulaires ne peuvent faire acte de candidature à la Knesset. Il s'éteint, enfin, en cas de décès.

Dans les trois cas, on a recours aux « viennent ensuite » : le siège devenu vacant est pourvu par le candidat dont le nom se trouvait immédiatement après celui du dernier candidat élu sur la liste où figurait le député à remplacer.

Afin de pouvoir remplir leurs fonctions avec toute l'indépendance requise les députés israéliens, comme les parlementaires de tous les pays démocratiques, jouissent de certains privilèges exorbitants du droit commun. Les plus importants sont les immunités parlementaires. Celles-ci comprennent, en Israël comme ailleurs, l'irresponsabilité et l'inviolabilité.

L'irresponsabilité interdit à quiconque d'intenter une action civile ou pénale à un député, du fait de ce qu'il aurait dit ou accompli dans l'exercice de ses fonctions. Cette garantie dure indéfiniment, après même la perte du mandat parlementaire. Elle est absolue et ne peut faire l'objet d'une levée d'immunité.

L'inviolabilité est un privilège encore plus exorbitant car elle vise à protéger le député contre les perquisitions, poursuites judiciaires et arrestations en dehors même de l'exercice de ses fonctions. Aussi fait-elle l'objet d'une réglementation très précise, dans le détail de laquelle nous n'entrerons pas. Donnons-en simplement les grandes lignes. Les perquisitions au domicile des membres de la Knesset sont interdites, de même que la fouille de leurs papiers, sauf en ce qui concerne les contrôles douaniers. Un député ne peut être arrêté à moins

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

qu'il n'ait été pris en flagrant délit, alors qu'il commettait un crime, comportant l'usage de la violence, menaçant l'ordre public ou assimilable à une trahison. Si un membre de la Knesset coupable d'un tel crime est arrêté, le président de la Knesset doit en être immédiatement informé, mais l'emprisonnement du membre en question ne peut durer plus de dix jours, sauf en cas de levée de son immunité. Enfin, aucun député ne peut être poursuivi pour un crime ou un délit commis avant ou pendant l'exercice de ses fonctions, à moins que son immunité n'ait été levée pour permettre la poursuite dont il s'agit. Par ailleurs, l'inviolabilité ne protège pas son bénéficiaire au delà de la durée de son mandat. Toutefois, et contrairement à la solution adoptée par de nombreux pays, elle couvre le député non seulement pendant les sessions mais pendant toute la durée de ses fonctions.

La levée de l'immunité est une mesure grave que la Knesset est seule habilitée à prendre moyennant une procédure assez complexe et sur la recommandation de la commission de la Knesset. Il ressort de toutes ces règles que l'inviolabilité est loin d'avoir le caractère absolu de l'irresponsabilité.

Les députés à la Knesset jouissent de certains autres privilèges. Ils peuvent refuser de témoigner en justice si les renseignements qui leur sont demandés concernent des faits dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions ; ils sont dispensés du service militaire obligatoire ; ils ont des libres-parcours sur les chemins de fer et les autobus de l'Etat ; ils ont droit à un certain nombre de coups de téléphone à titre gratuit ; ils bénéficient de la franchise postale pour leur courrier intérieur au pays, etc. Ces privilèges que l'on retrouve, en gros, dans presque tous les parlements, sont destinés à faciliter la tâche des représentants de la nation.

En contre-partie de ces droits il y a au moins une obligation bien précise. Un membre de la Knesset ne peut utiliser son titre officiel dans sa profession ou dans les affaires. Et cette interdiction dure même au-delà de son mandat. La même règle est, du reste, valable pour les ministres et vice-ministres. Le contrevenant est passible d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans, ou d'une forte amende.

Si les immunités garantissent, en droit, l'indépendance des députés, l'indemnité dont ils bénéficient vise à leur assurer une indépendance de fait. En Israël, comme ailleurs, l'indemnité est donc l'un des éléments essentiels du statut de parlementaire. Elle ne revêt toutefois pas le caractère d'un traitement. Les membres de la Knesset sont libres d'exercer une profession, à condition qu'elle ne comporte pas de « salaire ». Mais ils ne peuvent, du fait de leurs fonctions officielles, s'y consacrer à plein temps. Il convient donc de les dédommager. Et qui plus est, il faut permettre aux moins fortunés d'entre eux d'accomplir librement leur tâche. D'où la nécessité de l'indemnité.

Celle-ci a connu deux régimes successifs.

Pendant les trois premières législatures, la loi sur la rémunération des membres de la Knesset, du 7 juin 1949, fixait, comme suit, le montant et les modalités de l'indemnité parlementaire. Le député touchait une indemnité de base, qui, sous la troisième Knesset, s'élevait à 370 livres israéliennes par mois, une indemnité mensuelle de vie chère de 140 livres, ainsi qu'une indemnité pour charge de famille, s'il était marié, de 18 livres, plus 6 livres par enfant à charge. A cela s'ajoutait une prime de 12 livres par jour de présence à la Chambre, et une indemnité de déplacement. Une loi de 1958 avait complété ces dispositions en accordant, dans certaines conditions, aux anciens députés ou à leurs survivants, une pension mensuelle.

Un projet de loi déposé en février 1960, et actuellement en instance d'adoption, lie désormais l'indemnité parlementaire au traitement des ministres, lequel est arrêté par la commission des finances de la Knesset. En vertu de ce texte, il appartient, dorénavent, à la commission de l'assemblée de déterminer la relation entre les rémunérations parlementaire et ministérielle. Cette commission a déjà adopté une recommandation à cet égard, fixant l'indemnité des députés à 60 % du traitement des ministres, celle des vice-présidents de la Knesset et des vice-ministres à 80 % dudit traitement, et celle du président de la Knesset au niveau du traitement du premier ministre. Dans le nouveau système, comme dans l'ancien, diverses indemnités sont prévues pour tenir compte de la situation familiale des intéressés. Nous donnons, ci-dessous, le traitement actuel d'un député, d'un vice-président et d'un président de la Knesset qui seraient mariés et qui auraient, chacun, un enfant à charge :

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

	Traitement brut	Traitement après déduction des impôts
Député	740 livres	547 livres
Vice-président .	920 livres	624 livres
Président . . .	1200 livres	736 livres

Il est encore trop tôt pour se prononcer sur les avantages ou les inconvénients du nouveau système. Remarquons, toutefois, qu'il souligne l'importance du président de la Knesset et qu'il met en relief les rapports intimes existant entre les fonctions ministérielle et parlementaire, ce qui, comme nous le verrons plus loin, est une des caractéristiques du régime constitutionnel israélien.

Disons, pour finir, quelques mots sur la nature juridique du mandat de député à la Knesset. La loi est muette à ce sujet; mais il est, néanmoins possible, de tirer quelques conclusions de l'ensemble des dispositions relatives au droit électoral et au statut des parlementaires. En droit, ceux-ci ne représentent ni leur parti, ni une portion quelconque de la population. Il ne peut donc y avoir de mandat impératif. Aucune loi n'oblige l'élu à rendre compte de ses actes à ses électeurs. Collectivement, les membres de la Knesset représentent le peuple et la nation dont ils constituent l'organe législatif. Dans ce sens on peut dire que, en tant que membre de cet organe, les députés sont des agents de l'Etat. En fait, ils dépendent, presque entièrement, de leurs partis dont le rôle est, au demeurant, largement reconnu par la loi. Les partis servent de pont entre les électeurs et les élus, mais, étant donné le régime électoral et l'accroissement constant de la population, le rapprochement des uns et des autres se fait toujours plus difficile. C'est là semble-t-il, la faiblesse du système, faiblesse à laquelle il ne pourra être remédié que par une profonde réforme électorale.

B. Organisation

La Knesset se constitue en corps.

Ce n'est pas individuellement que les députés à la Knesset assument certaines fonctions souveraines, c'est collectivement. Il est donc nécessaire qu'ils se réunissent. Pour que la Knesset se constitue en corps il faut que se réalisent trois conditions : que les députés, suivant une certaine procédure, s'assemblent dans des locaux particuliers, qu'ils prêtent un serment d'allégeance et qu'ils désignent leur praesidium, c'est-à-dire leur bureau.

Examinons successivement chacun de ces trois actes :

La loi fondamentale relative à la Knesset déclare, en son article 12 : « La Knesset tient sa première séance le lundi de la deuxième semaine suivant la publication des résultats des élections, à seize heures, ou, si ce jour coïncide avec un jour de fête ou la veille d'un jour de fête, le jour ouvrable suivant le jour de fête ». Ainsi, le gouvernement n'est pas plus compétent pour fixer la date de convocation de la Knesset qu'il ne l'est pour déterminer celle des élections. L'article 13 de la même loi précise que la législature est ouverte par le président de l'Etat ou, en son absence, par le plus âgé des membres présents de la Knesset. De toute façon, si le président de l'Etat ouvre la législature, il remet la présidence de la séance au plus âgé des membres présents. C'est là une procédure assez proche de celle qui est pratiquée dans certains pays européens. On y retrouve deux idées essentielles : la volonté de donner le maximum de solennité à l'ouverture de la législature et la volonté de ne pas faire dépendre celle-ci de la présence du chef de l'Etat.

L'article 26 de la loi fondamentale relative à la Knesset déclare que celle-ci tient ses séances au lieu où se trouve son siège à moins que, dans des circonstances particulières, le président n'ait décidé, en consultation avec le ou les vice-présidents, de la réunir ailleurs. La séance inaugurale de la première Knesset eut lieu à Jérusalem, le 14 février 1949. Ensuite, la Knesset se réunit à Tel Aviv, mais le 11 décembre 1949 elle décida de transférer son siège à Jérusalem. Depuis lors, elle délibère dans cette dernière ville, capitale de l'Etat. C'est, pour le moment encore, un bâtiment temporaire et assez peu pratique qui abrite la Knesset. Aussi celle-ci décida-t-elle, il y a quelque temps, de se faire construire un bâtiment définitif sur les collines de Jérusalem, dans la zone où seront érigés les ministères. Le coût des travaux sera couvert par un legs de feu James de Rotschild qui, dans son testament, publié le 22 juillet 1957, alloua une somme de six millions de livres israéliennes à cette fin. Mais revenons au présent et décrivons rapidement la salle des séances de la Knesset. Dans l'état des choses actuel — et tout indique que pour l'essentiel, il en ira de même à l'avenir — les sièges sont disposés en hémicycle face à la tribune et au fauteuil présidentiel, et les députés se répartissent

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

dans les travées allouées à leurs groupes politiques respectifs. Toutefois, ceux-ci ne sont pas placés dans la salle selon leur orientation, mais par ordre d'importance décroissante, les plus nombreux siégeant à gauche, par rapport au président.

Cette configuration, qui a tant d'importance pour le déroulement des débats, apparente la Knesset davantage aux parlements français ou « continentaux » qu'au système britannique. Une particularité toutefois, différencie nettement la Knesset de l'Assemblée nationale de Paris : l'hémicycle y est vraiment en « fer à cheval », celui-ci est plus accentué qu'au Palais Bourbon, et, en son centre, juste devant le président mais plus bas que lui, se trouve une grande table entourée d'une quinzaine de fauteuils où prennent place les membres du gouvernement. Signalons encore que, aux termes de l'article 18 de la loi fondamentale relative à la Knesset, les locaux de la Knesset sont protégés par une inviolabilité, dont les modalités sont fixées par la loi. C'est au président de la Knesset qu'il incombe de maintenir l'ordre dans l'enceinte et aux alentours immédiats du parlement.

Une fois la première séance de la législature formellement ouverte, il est procédé à la prestation de serment, formalité solennelle que l'on rencontre dans quelques autres parlements, en Belgique, par exemple. Tout d'abord, c'est le doyen d'âge qui fait sa déclaration d'allégeance dans les termes suivants : « Je m'engage à me dévouer au bien de l'Etat d'Israël et à remplir loyalement mon mandat parlementaire ». Il en lit ensuite le texte aux membres de la Knesset. Chacun d'eux se lève alors à son tour et déclare « Je m'y engage ». Tout député qui n'assistait pas à la séance d'ouverture, ou tout citoyen devenu député postérieurement à cette séance, fait sa déclaration d'allégeance au cours de la première séance à laquelle il assiste, dans les mêmes conditions que ci-dessus : le président de séance lui lit le texte du serment, puis le député se lève et déclare « Je m'y engage ». Le refus de déclaration d'allégeance est sanctionné comme suit par la loi fondamentale relative à la Knesset : « Si un membre invité par le président de la Knesset à faire sa déclaration, s'y est refusé, il cesse de jouir de ses droits de parlementaire, tant qu'il n'a pas fait sa déclaration ».

Après la prestation de serment des députés, la Knesset doit encore accomplir un acte essentiel avant de pouvoir délibérer utilement : elle doit élire son bureau. La loi fondamentale relative à la Knesset prévoit, en son article 20, que la Chambre « élit parmi ses membres un président et un vice-président ». A vrai dire, la disposition ayant trait à l'élection d'un vice-président ne doit pas être interprétée comme limitative. La première Knesset comptait deux vice-présidents, la seconde quatre, la troisième huit et la quatrième cinq qui, avec le président, forment le praesidium.

Le président et les vice-présidents sont élus à la majorité simple des voix, à la première séance de chaque législature et pour la durée de celle-ci. En pratique, ces désignations ne font, le plus souvent, pas l'objet d'une compétition véritable entre les candidats ou leurs partis.

En 1949, M. Joseph Sprinzak fut élu président, sans opposition, et il a été réélu jusqu'à sa mort, soit deux fois, dans les mêmes conditions, à l'exemple du speaker de la Chambre des Communes de Grande-Bretagne. De même, c'est à l'unanimité, moins trois abstentions, celles des députés communistes, que M. Kadish Luz, ancien ministre de l'agriculture et membre d'une ferme collectivisée de la vallée du Jourdain, fut porté, le 30 novembre 1959, à la présidence de la quatrième Knesset. Quant aux vice-présidents, ils sont choisis, de plus en plus, de façon à représenter équitablement les principaux partis gouvernementaux et d'opposition. Ils siègent au praesidium et remplacent le président en cas d'empêchement.

Comme dans la plupart des Parlements du monde, le président assume, en Israël, diverses tâches fort importantes. Tout d'abord, il représente, la Knesset. A ce titre il a, protocolairement la troisième place dans la hiérarchie officielle, et en cas d'absence ou de maladie du chef de l'Etat, il se substitue d'office à ce dernier. Par ailleurs, le président, assisté des vice-présidents dirige les travaux de la Knesset, il veille à l'observation des lois et règlements, assure la discipline des débats et dirige le secrétariat. Nous reviendrons plus loin sur ces différentes fonctions. Remarquons encore, avant de quitter le président, que ce poste jouit, en Israël comme en Grande-Bretagne, d'un très haut prestige. Le respect de la présidence y est considéré comme un des fondements de la démocratie parlementaire.

Les règlements intérieurs.

L'article 19 de la loi fondamentale relative à la

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Knesset dispose : « La Knesset adopte sa propre procédure. Dans la mesure où cette procédure n'a pas été fixée par la loi, la Knesset la détermine par voie de règlement. Tant que la procédure n'a pas été fixée comme il vient d'être dit, la Knesset suit la pratique et l'usage en vigueur ». Ce court texte donne les trois sources de la procédure parlementaire israélienne, mais il ne précise pas leur importance respective. En fait, le règlement joue un rôle prééminent, mais les modalités de son élaboration sont assez originales.

Dans son ensemble, la procédure de la Knesset, comme la constitution israélienne, se caractérise par son empirisme et sa souplesse. Très tôt, la Knesset a pris la décision de ne pas essayer d'adopter d'emblée un règlement complet mais d'avancer par étapes. Une décision a été prise à cet effet, qui a été incorporée dans les règlements intérieurs. En voici le texte :

« *A*. La commission de l'assemblée se prononcera sur les questions relatives aux débats. Toute décision de ce genre constituera un précédent ayant force obligatoire jusqu'à ce qu'un nouveau règlement vienne l'abroger.

» *B*. La commission de l'assemblée est habilitée à amender les règlements intérieurs. Les changements ainsi effectués auront valeur de précédents pour les débats à venir de la Knesset et ils annulleront toute décision antérieure.

» *C*. Au cas où un différend s'élèverait, au cours d'un débat à la Knesset, quant à l'interprétation d'une clause, d'une disposition particulière des règlements intérieurs ou d'un précédent, le président prendra une décision ayant force exécutoire. Néanmoins, après la séance en question, tout député à la Knesset aura le droit de faire appel contre l'interprétation qui a été retenue par le président. Cet appel sera soumis à une commission d'interprétation de sept membres qui comprendra le président et deux vice-présidents. »

Il résulte de ce texte que la procédure de la Knesset est, actuellement, régie par des règlements élaborés par la commission de l'assemblée et par une série de précédents provenant des décisions d'espèce prises par le président. Certaines de ces dernières ont d'ailleurs été formellement incorporées dans un règlement par la commission de l'assemblée. Les règlements intérieurs sont donc tous préparés par cette dernière ; ils entrent en vigueur dès qu'ils sont déposés sur le bureau de la Knesset. Et ils sont imprimés sous la forme d'une brochure.

Les sessions et les séances.

L'article 31 de la loi fondamentale relative à la Knesset déclare : « La Knesset tient deux sessions par an. L'une d'elle s'ouvre dans les quatre semaines suivant la fête du Tabernacle, et l'autre dans les quatre semaines suivant le jour de l'Indépendance. La durée totale des deux sessions ne peut être inférieure à huit mois ». C'est au président qu'il incombe de convoquer la Knesset. S'il ne le fait pas dans les quatre semaines visées par le texte ci-dessus, la Knesset se réunit automatiquement, en vertu de l'article 32 de la même loi, le lundi de la cinquième semaine, à 16 heures. En outre, et toujours selon la même loi, le président de la Knesset doit convoquer le parlement, à la demande de trente de ses membres ou à celle du gouvernement. Ces dispositions, on le voit, tendent à mettre l'assemblée à l'abri de tout arbitraire. Normalement, la Knesset siège d'octobre à avril et de mai à août.

Pendant les sessions, l'assemblée siège les jours ouvrables. Elle tient d'ordinaire, cinq séances plénières par semaine, à savoir, le lundi et le mardi de 16 à 19 heures et de 20 à 22 heures ainsi que le mercredi de 11 à 14 heures. En cas de besoin, le praesidium peut, avec l'autorisation ou sur la requête de la commission de l'assemblée, organiser des séances supplémentaires. Pendant l'année 1950, la Knesset a tenu 179 séances et a siégé, en tout, durant 504 heures. Pour 1951, ces chiffres sont, respectivement, de 165 et 465.

L'organisation des débats.

Le gouvernement étant, comme on le verra plus loin, l'émanation de la Knesset, c'est à lui, essentiellement, qu'il appartient de fixer l'ordre du jour de celle-ci, en collaboration avec le praesidium. Chaque mardi, le président et les vice-présidents se réunissent avec le ministre de la justice afin d'arrêter, sur la « proposition » de ce dernier, l'ordre du jour de la Knesset pour la semaine suivante. Si l'opposition n'est pas formellement consultée à ce sujet — et il faut se rappeler, ici, qu'elle est morcelée en une multitude de petits groupes correspondant à autant de partis, dont les plus importants sont d'ailleurs représentés au praesidium — elle n'est pas, pour cela, dépourvue de tout moyen

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

pour faire porter une question à l'ordre du jour. Chaque dixième séance, tous les quinze jours donc, une séance est exclusivement consacrée à l'examen des propositions d'origine parlementaire. A cette occasion, tout député peut déposer une motion « d'inscription à l'ordre du jour ». Celle-ci peut revêtir deux formes. Elle peut ou bien manifester le vœu que tel sujet d'intérêt public soit débattu, ou bien constituer une proposition de loi. Dans la première hypothèse, après que l'auteur de la motion a défendu son initiative, le représentant du gouvernement expose le point de vue de celui-ci. Il est ensuite procédé à un vote par lequel la Knesset peut décider soit de consacrer un débat au sujet dont il s'agit, soit de n'en rien faire, soit de renvoyer la question en commission, pour examen. Dans la deuxième hypothèse, la procédure est quelque peu différente, comme nous le verrons dans notre chapitre relatif à la fonction législative. Mais, dans un cas comme dans l'autre, l'ordre du jour de la Knesset peut en être affecté.

Quoiqu'il en soit, lorsque les députés arrivent le lundi à la Knesset, ils trouvent, sur leur pupitre, l'ordre du jour des séances de la semaine.

A chaque séance, c'est précédé du sergent d'armes que le président fait son entrée dans l'hémicycle. Pour ouvrir la séance, il donne trois coups de maillet et dit les mots traditionnels « J'ai l'honneur d'ouvrir la séance de la Knesset ». A partir de ce moment, la Knesset délibère utilement, quel que soit d'ailleurs le nombre des députés présents. Ceux-ci prononcent leurs discours de la tribune qui se trouve à la droite du fauteuil présidentiel, en ayant donc, face à eux, les représentants du gouvernement et l'assemblée toute entière. Les débats ont lieu en hébreu, mais ils sont traduits simultanément en arabe. Les députés parlant cette langue utilisent des écouteurs qui ont été spécialement aménagés à leur place. Ces députés peuvent prononcer leurs discours en arabe. Dans ce cas, une interprétation consécutive en est faite de la tribune, par un traducteur officiel. Toutefois, plusieurs des membres arabes de la Knesset ont pris l'habitude de s'exprimer en hébreu.

Des dispositions très strictes gouvernent les débats. La réglementation du temps de parole peut revêtir deux formes ; elle peut s'appliquer aux députés pris individuellement ou bien aux groupes politiques. Dans le premier cas, c'est le président lui-même qui fixe le temps de parole — dix à quinze minutes — aux députés qui le lui ont demandé, soit par écrit, soit en levant la main. La durée du débat dépend alors du nombre des orateurs qui se font inscrire ; mais le président a la faculté d'en clore, à tout moment, la liste. Telle est la procédure la plus couramment employée. Mais, lorsqu'il s'agit de discuter un projet de loi d'importance vitale portant sur la politique générale, l'orientation économique ou la sécurité nationale, la commission de l'assemblée peut arrêter d'avance la durée totale du débat envisagé. Celle-ci est alors divisée entre les différents partis au prorata du nombre de leurs représentants à la Knesset. Si, par exemple, le temps prévu est de dix heures, ce qui fait cinq minutes par député, on allouera à chaque parti autant de fois cinq minutes qu'il a de députés. En pareil cas, un responsable de chaque groupe indique au président le temps exact qu'il désire voir attribuer à chacun de ses orateurs. Comme on le voit, cette formule fait directement intervenir les formations politiques dans la procédure parlementaire. C'est là une pratique qui a cours dans de nombreux parlements, mais il n'est pas inutile de souligner, en passant, que la procédure israélienne est particulièrement large en la matière, puisqu'elle reconnaît l'existence d'un groupe politique à partir du moment où celui-ci rassemble trois députés.

En principe, les séances sont publiques. Des galeries sont accessibles au public et l'une d'elles est réservée à la presse qui, comme dans tous les pays démocratiques, suit de très près les travaux parlementaires. L'article 28 de la loi fondamentale relative à la Knesset dispose : « Le compte-rendu des débats et des interventions en séance publique est libre et n'entraîne aucune responsabilité pénale ni civile ; toutefois, le président de séance peut, selon les modalités fixées par le règlement, interdire qu'il soit rendu compte de tout fait dont la publication serait, selon lui, préjudiciable à la sécurité de l'Etat ». En pratique, un premier compte-rendu sténographique des débats paraît une heure après chaque séance, en un nombre limité d'exemplaires. C'est là, essentiellement, un document de travail. Chaque député a ainsi la faculté de rectifier les erreurs qui pourraient s'être glissées dans le texte de son intervention. Le compte-rendu *in extenso* officiel, appelé en hébreu « Divré Haknesset », rapporte le déroulement des débats avec plusieurs semaines de retard.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Par ailleurs, la Knesset peut décider de siéger à huis clos. L'article 29 de la loi fondamentale relative à la Knesset dispose à cet égard : « Le compte-rendu des débats et des interventions en séance privée est interdit, dans la mesure où il n'a pas été autorisé selon les modalités fixées par le règlement ».

Pendant les séances, le président dirige les débats et veille à l'application des règlements. Nous avons vu, plus haut, le rôle important qu'il peut jouer dans l'interprétation des règles de procédure. En fait comme en droit, les décisions présidentielles font jurisprudence. Au demeurant, les pouvoirs du président dans la conduite des débats sont particulièrement étendus. Si le gouvernement est maître du programme de travail de la Knesset, le président peut, quant à lui, déterminer l'ordre dans lequel les sujets seront abordés. Il est compétent, en outre, pour déclarer toute motion irrecevable comme contraire aux règlements, offensante ou dangereuse pour la sécurité. En outre, le président a le pouvoir de rappeler à l'ordre tout orateur indiscipliné, et, en cas de désobéissance, il peut lui infliger successivement les deux sanctions suivantes : la censure et l'interdiction de prendre part aux débats pendant le reste de la journée. Dans l'éventualité d'une grave indiscipline récidivée, le président propose à la chambre l'exclusion pour la journée et, en dernier recours, il soumet le cas à la commission de l'assemblée, laquelle peut exclure de la Knesset le député fautif, pour cinq séances au maximum. Enfin, à tout moment, le président a la faculté de prononcer l'ajournement de la séance.

Les commissions.

C'est au sein des commissions que s'accomplit, en Israël, l'essentiel du travail parlementaire. Selon les règlements intérieurs, les commissions ont pour tâche :

a) d'examiner, d'amender et de rapporter les projets de lois dont la Knesset les a saisies et de les renvoyer à la chambre en vue de leur adoption définitive ;

b) d'examiner les questions administratives ainsi que les travaux de l'exécutif et de rapporter les conclusions auxquelles elles sont parvenues.

Les commissions sont donc des organes d'étude mais en aucun cas de décision. Seule l'assemblée plénière est habilitée à prendre des décisions. La loi fondamentale relative à la Knesset distingue trois sortes de commissions : les commissions permanentes, les commissions *ad hoc* ou spéciales et les commissions d'enquête. Nous allons tout d'abord étudier les commissions permanentes, qui sont les plus importantes, et nous signalerons ensuite les caractères propres des commissions spéciales et d'enquête.

Ni la loi ni les règlements intérieurs ne fixent le nombre des commissions permanentes. Celui-ci dépend uniquement de la Knesset, qui en décide souverainement au début de chaque législature. En fait, il y a toujours eu neuf commissions permanentes. Voici leur nom et leur compétences :

1. *Commission de l'assemblée :* règlements de la Knesset et questions connexes ; immunités et demandes de levée d'immunités ; administration de la chambre ; recommandations relatives à la composition des commissions permanentes, des commissions spéciales et à la nomination de leurs présidents ; définition et coordination des travaux des commissions ; renvoi des pétitions au président ou à la commission compétente ; examen des plaintes portées contre les députés à la Knesset ; discussion des problèmes qui n'appartiennent à aucune commission ou qui n'ont encore été attribués à aucune commission permanente.

2. *Commission des finances* : le budget de l'Etat ; les impôts de toutes espèces; douanes et contributions indirectes ; emprunts ; problèmes de devises et devises étrangères ; questions bancaires et émission fiduciaire ; recettes et dépenses de l'Etat ; relations avec le contrôleur général.

3. *Commission économique :* industrie et commerce ; approvisionnement et distribution, agriculture et pêcheries ; transports de toutes sortes, planification et coordination économique ; développement ; concessions étatiques et tutelle de la propriété ; propriétés des absents, des citoyens résidant en territoire ennemi et des citoyens décédés.

4. *Commission des affaires étrangères et de la sécurité nationale :* politique extérieure de l'Etat ; forces armées et sécurité.

5. *Commission de l'intérieur :* administration locale ; urbanisme ; immigration ; presse et information ; citoyenneté ; organisation des religions juives et non juives ; police et prisons.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

6. *Commission constitutionnelle législative et judiciaire :* constitution de l'Etat ; lois fondamentales ; législation et administration de la justice.

7. *Commission des services sociaux :* santé ; assistance publique ; invalides de guerre.

8. *Commission de l'éducation et de la culture :* éducation ; culture ; sciences ; arts ; émissions radiophoniques ; cinéma ; éducation physique ; délinquance juvénile.

9. *Commission du travail :* problèmes du travail ; travaux publics ; rééducation (notamment des soldats, de leurs familles et des invalides de guerre) ; assurances sociales.

L'originalité de cette répartition des matières réside dans le fait qu'elle ne correspond pas à la distribution des questions entre les différents départements ministériels. On a, ainsi, voulu éviter que chaque commission permanente ne donne l'impression d'être attachée à un ministre particulier.

Les effectifs de ces organes parlementaires restreints ont varié avec le temps. Notons seulement que, à l'heure actuelle, soit, depuis le début de la quatrième législature, toutes les commissions permanentes comptent quinze membres.

Afin de pouvoir préparer utilement les travaux de la Knesset, les commissions doivent avoir toute sa confiance. Il faut donc qu'elles soient désignées par l'assemblée plénière et qu'elles reflètent la composition politique de celle-ci.

En pratique, les choses se passent comme suit. Dès que les résultats des élections sont connus, un comité non officiel dit des arrangements se réunit, dans lequel les partis sont représentés selon le nombre de leurs élus. Cet organe élabore des propositions concernant les effectifs des commissions et la répartition des sièges de chacune d'elles entre les différents groupes politiques. Réglementairement, c'est la représentation proportionnelle qui doit s'appliquer ici. Lors de la première séance de la législature, la Knesset procède, sur l'initiative d'un député, à l'élection formelle du comité temporaire des arrangements et de son président. Le comité présente alors, à la chambre, ses propositions, lesquelles, ayant préalablement fait l'objet d'un accord entre les partis en cause, sont d'ordinaire approuvées en bloc. Les commissions sont donc nommées toutes ensemble, et elles se mettent immédiatement au travail. Le comité des arrangements a achevé sa tâche, il se dissout, et ses fonctions sont intégralement reprises par la commission de l'assemblée, pour tout changement, dans la composition ou les pouvoirs des commissions, intervenant en cours de législature.

Notons ici que les députés ne sont pas tenus de faire partie d'une commission. Les parlementaires ministres ne peuvent être commissaires. Les vice-ministres peuvent l'être mais ils ne sont pas autorisés à assumer la présidence d'une commission. En revanche, les députés peuvent faire partie de deux commissions permanentes.

Celles-ci sont nommées pour la durée de la législature. Les présidents sont élus par leurs commissions respectives, sur recommandation de la commission de l'assemblée. En fait, cette dernière joue ici un rôle déterminant ; elle essaye d'observer une répartition équitable des présidences entre les divers partis. Certains présidents de commissions appartiennent donc à l'opposition.

Les commissions siègent normalement pendant les sessions, entre les séances de la Knesset. Elles peuvent, toutefois, se réunir également pendant les séances en question, mais il est de tradition d'en avertir alors le président de la Knesset. Enfin, les commissions peuvent même siéger entre les sessions du parlement, soit à la requête du gouvernement, soit à la demande d'un tiers de leurs membres.

Il incombe au président de chaque commission de fixer l'ordre du jour de celle-ci, d'en diriger les débats et d'en rapporter les délibérations à l'assemblée plénière. La procédure applicable aux discussions en commissions est moins formelle que celle relative à la Knesset. Seuls les membres d'une commission déterminée peuvent assister aux séances et prendre part aux travaux de celle-ci. Les commissions siègent d'ailleurs à huis clos, et leurs procès-verbaux ne peuvent être consultés par d'autres personnes que leurs membres. Mais lorsqu'un député qui ne fait pas partie d'une commission soumet une proposition sur l'une des questions dont s'occupe cette commission, celle-ci peut l'inviter à assister avec voix consultative à ses délibérations sur la question dont il s'agit. Toute commission a la faculté d'inviter à assister à ses travaux, en qualité d'observateurs, les représentants des petits partis auxquels il n'a pas été attribué de

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

sièges à ladite commission. Elle peut de même inviter tout expert ou tout citoyen qu'elle juge utile d'interroger ainsi que tout fonctionnaire pour la comparution duquel elle a obtenu l'autorisation du ministre intéressé. Enfin, les ministres ou leurs représentants sont naturellement autorisés à participer aux réunions des commissions.

Les commissions permanentes nomment fréquemment des sous-commissions; elles en désignent alors le président. Par une décision prise à la majorité des deux tiers elles peuvent conférer à ces sous-commissions tout ou partie de leurs propres pouvoirs, sauf ceux qu'elles détiennent en vertu d'une loi.

Deux ou plusieurs commissions peuvent, dans certaines circonstances, poursuivre leurs travaux en commun. En pareil cas, la commission de l'assemblée désigne le président de la session conjointe parmi les membres de la commission dont la compétence est plus particulièrement engagée.

Les commissions spéciales sont nommées de la même façon que les commissions permanentes, c'est-à-dire, par une décision de la Knesset prise sur une recommandation de la commission de l'assemblée. Seulement, elles ne durent que le temps nécessaire à l'accomplissement de leur mandat. Quant aux commissions d'enquête, elles sont régies par l'article 22 de la loi fondamentale relative à la Knesset. Ce texte déclare : « La Knesset peut nommer des commissions d'enquête, soit en accordant les pouvoirs d'enquête à une des commissions permanentes, soit en élisant parmi ses membres une commission chargée d'étudier des questions particulières. Les pouvoirs et les fonctions des commissions d'enquête sont fixés par la Knesset; chaque commission d'enquête comprend également des représentants des groupes politiques qui ne participent pas au gouvernement, en nombre proportionnel à leur importance respective au sein de la Knesset ». La loi fondamentale précise ici, curieusement, que les commissions d'enquête sont désignées à la représentation proportionnelle, alors qu'elle omet de mentionner que ce mode d'élection est commun à tous les types de commissions. La procédure applicable aux commissions spéciales et d'enquête est la même que celle régissant les commissions permanentes.

Comme on le constate, le système israélien des commissions, dont nous venons de décrire les grandes lignes, s'apparente beaucoup plus à la technique parlementaire française — de la IIIe et de la IVe République surtout — qu'au régime britannique. Les commissions de la Knesset sont, essentiellement, des organes d'étude. Leur fonction principale — nous le verrons plus loin — est de présenter, sur les différentes questions dont elles sont saisies, des rapports à la Knesset que celle-ci est libre d'approuver ou de rejeter, en tout ou en partie.

Le secrétariat et les services de la Knesset.

Comme toutes les assemblées délibérantes, le Parlement israélien a besoin, pour fonctionner, de services administratifs. Il lui faut des juristes, des traducteurs, des procès-verbalistes, une bibliothèque, etc. La Knesset a donc un secrétariat. Celui-ci se compose du greffier de la Knesset et de trois greffiers adjoints. Le secrétariat est responsable de l'organisation technique des séances. Il est chargé de la rédaction des comptes-rendus de l'assemblée plénière et de ses commissions. Il dirige les travaux du personnel de la Knesset, lequel compte, en tout, quatre-vingt-dix personnes, y compris les procès-verbalistes, les fonctionnaires attachés aux commissions, les éditeurs, les secrétaires, les comptables, et les nettoyeurs. De plus, il existe une garde de la Knesset, dont les membres portent un uniforme militaire particulier, et qui est placée sous le commandement du sergent d'armes. Cette force de police dépend du président de la Knesset. Elle est chargée du maintien de l'ordre dans l'enceinte du Parlement.

L'administration de la Knesset est autonome. C'est là une conséquence de l'indépendance du parlement à l'égard de l'exécutif. Il en résulte, notamment, que le personnel de l'assemblée bénéficie d'un statut spécial et que la Knesset est maîtresse de son propre budget. Celui-ci est préparé par le secrétariat, approuvé par le président, puis soumis à la commission de l'assemblée. Il constitue alors un poste du budget général de l'Etat, et il est soumis, devant la Knesset, à la même procédure que l'ensemble du budget. Le secrétariat dépend directement du président. En pratique le greffier est le conseiller permanent du président de la Knesset, notamment pour toutes les questions de procédure. Nul doute que l'influence du greffier de la Knesset, M. Moshe Rosetti est, pour une bonne part, dans le développement harmonieux du droit parlementaire israélien.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

III. — FONCTIONS DE LA KNESSET

A. Fonction normative

La loi.

La fonction normative est celle qui consiste à établir des normes générales et obligatoires. Ces normes sont appelées lois lorsqu'elles émanent du pouvoir législatif, c'est-à-dire du parlement.

Ces définitions sont valables pour Israël comme pour la plupart des démocraties parlementaires. Les articles 1 et 2 de la loi de transition de 1949 déclarent, en effet : « La Knesset est l'organe législatif de l'Etat d'Israël... On appellera lois les décisions prises par la Knesset ». Ainsi donc, en Israël, comme ailleurs, la loi est, en principe, l'acte essentiel du parlement.

Ces considérations seraient incomplètes si l'on n'ajoutait pas que, en Israël, le parlement est le pouvoir suprême. Il n'est, en effet, soumis à aucune règle supérieure et la validité de ses décisions ne peut être contestée devant aucune autorité. Les tribunaux peuvent contrôler la légalité des actes administratifs ou gouvernementaux, mais non point la constitutionalité des lois. En principe, la fonction législative est exercée exclusivement par la Knesset, qui ne la partage avec aucune autre autorité. Il y a pourtant une importante exception à ce principe : les ministres peuvent promulguer des décrets ayant force législative, si une loi votée par la Knesset les y habilite et pourvu que ces décrets n'excèdent pas les limites fixées par la loi. Ainsi, l'ordonnance sur l'administration et la législation, de 1948, autorise-t-elle le chef du gouvernement et ses ministres à émettre, en période d'urgence, de tels décrets, valables trois mois au maximum et dérogeant aux lois en vigueur. En fait, et malgré l'insécurité permanente régnant aux frontières d'Israël, il n'a été fait aucun abus de ces dispositions.

Au demeurant, toutes les lois n'ont pas exactement le même statut. Si plusieurs sont constitutionnelles par leur objet, il en est au moins une qui l'est presque par sa forme même : la loi fondamentale relative à la Knesset. Ce texte prévoit, en son article 44 : « Nonobstant les dispositions de toute autre loi, la présente loi ne peut être modifiée, suspendue ni soumise à certaines conditions par décrets d'urgence ». L'article 45 précise : « L'article 44 ainsi que le présent article ne peuvent être modifiés qu'à une majorité de quatre-vingt membres de la Knesset ». L'article 4 de la même loi, relatif au mode d'élection des députés à la Knesset, comporte aussi l'exigence d'une majorité particulière : « Le présent article ne peut être modifié qu'à la majorité des membres de la Knesset ». Si donc le droit israélien ne fait pas encore formellement la différence entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires, on constate qu'il a néanmoins amorcé une telle distinction.

L'initiative législative.

L'initiative législative est évidemment la première phase du processus qui doit transformer ce qui n'est qu'un simple projet en une loi liant les organes de l'Etat ou les citoyens. Nous avons vu, plus haut, que, pour l'essentiel, c'est le gouvernement qui est maître de l'ordre du jour de la Knesset. Il en résulte, notamment, que l'initiative des lois appartient, dans l'ensemble, au gouvernement. Toutefois, cette initiative appartient également aux commissions de la Knesset ; mais, en pratique, seules, jusqu'ici, l'ont exercée la commission de l'assemblée, pour les questions touchant le statut des parlementaires, et la commission constitutionnelle, législative et judiciaire, pour les questions constitutionnelles.

Enfin, les députés eux-mêmes peuvent, dans certaines conditions, être autorisés à présenter des propositions de lois. Nous avons signalé, plus haut, l'existence des motions « d'inscription à l'ordre du jour » déposées par les députés lors de la séance bimensuelle consacrée à l'examen des propositions d'origine parlementaire. Nous avons indiqué que ces motions peuvent constituer des propositions de loi. Lors de la séance en question, l'auteur d'une telle motion a cinq minutes pour la défendre, après quoi, généralement, un membre du gouvernement prend la parole pour exposer la position de ce dernier. La Knesset peut alors décider ou de rejeter purement et simplement la motion, ou de la renvoyer à la commission compétente. Dans ce dernier cas, la commission, après avoir procédé à l'examen de la proposition de loi dont il s'agit, opte pour l'une des trois solutions suivantes : Elle recommande à la chambre, soit d'inscrire à son ordre du jour la proposition originale, soit de lui consacrer une première lecture, soit de la rejeter. Cette procédure originale mais complexe vise à donner à tout député la possibilité de faire aboutir des initiatives personnelles d'intérêt national.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

En fait, toutefois, l'initiative législative est exercée principalement par le gouvernement, comme le font ressortir les chiffres suivants : En 1950, sur 108 projets déposés, 105 émanaient du cabinet et 3 de députés. Pour 1951, ces chiffres sont respectivement de 118, 87 et 31. Pratiquement, les choses se passent comme suit : Après avoir préparé le projet de loi, le gouvernement le publie au journal officiel et le dépose sur le bureau de la Knesset où il doit, sauf en cas d'urgence, demeurer quarante-huit heures au moins avant que ne s'engage la première discussion.

Le processus législatif.

Voici donc le projet (ou la proposition) de loi placé à l'ordre du jour de la Knesset. A la séance prévue, il est présenté oralement à celle-ci par le ministre compétent, par le député auteur de la motion ou par le président de la commission intéressée, selon qu'il émane du gouvernement, d'un parlementaire ou d'une commission. Ce discours ouvre la première discussion générale du projet, la première lecture. Il s'agit d'un débat organisé dans lequel le temps de parole des orateurs est réglementé de l'une ou l'autre façon mentionnée plus haut. Au cours de la première lecture les députés, et surtout les partis, définissent leurs positions respectives quant au texte qui leur est proposé. Puis la Knesset décide soit de renvoyer le projet au gouvernement, c'est-à-dire de le repousser, soit de le transmettre à la commission compétente pour examen.

L'étude en commission constitue, sans doute, la phase la plus importante de l'élaboration de la loi. Elle en est assurément la phase la plus active, car, si les députés ne peuvent guère faire un usage fréquent de l'initiative législative, ils disposent, en revanche, du droit d'amendement, lequel s'exerce précisément en commission.

Ce sujet mérite que nous nous y arrêtions quelque peu. Tout député a la faculté de présenter des amendements aux projets étudiés dans la ou les commissions dont il est membre. Comme les commissions sont élues à la représentation proportionnelle, chaque groupe politique, ou presque, peut, par ses représentants au sein des différentes commissions, déposer des amendements aux textes examinés par celles-ci. Les membres de l'exécutif, dont nous avons vu qu'ils peuvent prendre part aux séances des commissions, bénéficient, à cet égard, des mêmes droits que les commissaires, même en ce qui concerne les projets gouvernementaux. Quant aux députés non membres d'une commission donnée, ils peuvent également proposer des amendements aux textes en instance devant celle-ci, mais seulement avec son accord. Contrairement à ce qui se passe dans de nombreux parlements, la présentation des amendements est individuelle, et elle ne fait l'objet d'aucune limitation, même pour ceux d'entre eux qui entraînent des dépenses nouvelles. La procédure israélienne fait ici la plus large confiance à la sagesse des parlementaires. Les amendements doivent seulement être présentés par écrit et avoir affaire avec le texte auxquels ils s'appliquent.

La commission discute le projet qui lui a été transmis, article par article. Elle examine, avant chaque article et avant chaque amendement, les amendements qui s'y rapportent dans l'ordre de leur présentation. Chaque fois, l'auteur de l'amendement explique d'abord la raison d'être de son initiative, après quoi, les commissaires procèdent à un échange de vues général. Lorsque le président de la commission juge que celui-ci a assez duré, il met aux voix l'amendement en question. Le vote a lieu à main levée.

Quand la commission a achevé son travail, la loi est de nouveau soumise à la chambre, en séance plénière, pour une seconde lecture. C'est d'ordinaire le président de la commission en cause qui rapporte à la Knesset le texte issu des délibérations de la commission. Le président peut toutefois demander à l'un des commissaires de le remplacer en tant que rapporteur ; cela arrive parfois lorsque, à l'occasion d'un vote émis en commission, sur le projet à rapporter, le président s'est trouvé dans la minorité. En pareil cas, le rapporteur est choisi parmi les membres de la majorité. Le rapport de la commission fait état des conclusions de la majorité et aussi des opinions minoritaires. Lors de la deuxième lecture, il est impossible de déposer de nouveaux amendements. La Knesset a seulement, devant elle, le projet amendé par la commission et une série d'amendements qui ont été repoussés en commission, mais dont les auteurs ont manifesté le désir de les soumettre à l'assemblée plénière. Chacun de ces auteurs d'amendements dispose de cinq minutes de temps de parole. Le président de la commission y répond alors sans être astreint à une limite de durée. Puis, un vote a lieu, obligatoirement, la chambre décidant souverainement si elle

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

préfère le texte de l'auteur en question ou celui de la commission.

Lorsqu'il y a plusieurs amendements émanant d'un même député, celui-ci est autorisé à les défendre collectivement en une fois, après quoi le président de la commission compétente y répond également, en bloc. Quand le nombre des amendements est très élevé, il arrive que la commission de l'assemblée décide de suivre une autre procédure et d'allouer à chacun des groupes politiques dont les membres ont présenté des amendements, un certain temps global de parole. Mais dans tous les cas, un vote intervient sur chaque amendement maintenu et sur chacun des articles du projet issu de la commission.

Ceci fait, la Knesset procède à une troisième lecture qui consiste en un vote sur l'ensemble du projet, dans la forme où il a été adopté en seconde lecture. Donnons ici quelques précisions sur le mode de votation employé. Il n'y a pas de quorum. Le vote a lieu à main levée, à la majorité simple des votants, les abstentionnistes n'étant pas pris en considération. La procuration n'est pas admise. Le nombre des voix est publié, mais non point le nom des votants.

Une fois adoptée, comme il a été dit, la loi est signée par le premier ministre, le ministre responsable du département intéressé et le président de l'Etat. Cette dernière signature n'a qu'une valeur d'authentification. La loi est ensuite publiée au Reshumot dans les dix jours qui suivent son approbation par la Knesset. Sauf si elle précise le moment de son entrée en vigueur, c'est au jour de sa publication officielle qu'elle devient exécutoire. On remarquera, en conclusion, que le processus législatif israélien est, avec ses lectures successives, largement tributaire de l'exemple britannique.

B. Fonction budgétaire et financière

Le budget.

La Knesset a le « pouvoir de la bourse ». Elle l'exerce par l'adoption du budget. Celui-ci est, en Israël, une loi formelle, mais non point matérielle, car, évidemment, il ne constitue pas une « norme générale et obligatoire ». Le budget est une évaluation chiffrée des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice à venir. En Israël, l'année financière va du 1er avril au 31 mars.

Les impôts et les ressources fiscales de tous ordres sont compris dans le budget. Mais si le budget autorise les dépenses, il ne permet pas le prélèvement des recettes. Tout impôt doit, en effet, faire l'objet d'une loi particulière. Si les prévisions des recettes nécessitent la création ou la modification d'une loi, un projet spécial est présenté au parlement, autant que possible, en même temps que le projet de budget.

Le budget doit être voté avant le début de l'exercice financier auquel il se rapporte, faute de quoi l'Etat ne pourrait, en principe, procéder à aucune dépense. La technique budgétaire israélienne, contrairement à ce qui se passe dans bien des pays, permet, en général, d'atteindre ce résultat. Néanmoins, il est une fois arrivé que le budget ait été présenté trop tard à la Knesset pour que celle-ci puisse l'adopter en temps voulu. A cette occasion la chambre a approuvé un budget provisoire portant sur une période de trois mois afin de pouvoir étudier à loisir le budget général annuel. Il ne s'agit d'ailleurs là que d'un cas exceptionnel.

La préparation et le vote du budget.

La préparation du budget incombe au gouvernement.

Le service budgétaire du ministère des finances prend contact avec les différents ministères, dès la fin du mois de juillet en vue de leur demander leurs prévisions de dépenses pour l'exercice à venir. Vers la mi-septembre les ministères ont d'ordinaire tous transmis leurs projets de budgets respectifs au service en question. Des discussions s'engagent entre le ministère des finances et les autres ministères, qui se poursuivent, en général, jusqu'au début de décembre. Le ministère des finances fixe également le montant des recettes attendues, compte tenu des dépenses envisagées, en se basant sur l'évaluation du revenu national et sur les données statistiques de l'imposition en vigueur. Le budget est présenté au parlement vers la fin de ce mois.

Avant l'exercice financier 1954/1955, il y avait deux budgets séparés : le budget général et le budget de développement. L'existence de ce dernier budget se justifiait par l'importance des dépenses extraordinaires incombant au jeune Etat, mais elle dérogeait à la règle généralement admise de l'universalité du budget national. Depuis 1954/1955 il n'y a plus qu'un budget qui couvre les prévisions

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

de ressources et de dépenses tant ordinaires qu'extraordinaires. Il s'agit d'un gros document auquel est annexé un tableau faisant ressortir l'équilibre des recettes et des dépenses. Ajoutons encore que les recettes n'on jamais une affectation particulière ; elles forment une masse unique et indifférenciée.

Etant formellement une loi, le budget suit très exactement, à la Knesset, le processus législatif exposé plus haut. Il est introduit par le ministre des finances, mais les autres ministres prennent souvent la parole, en séance plénière, pour répondre aux orateurs qui, lors de la première lecture, leur posent des questions sur les prévisions relatives à leurs départements respectifs. Puis le budget est renvoyé à la commission des finances. Les députés disposent d'un droit d'amendement illimité, comme en matière législative. Lors de la deuxième lecture, les amendements non retenus en commission font l'objet d'un vote de la chambre entière, de même que les différents postes du budget. Notons toutefois que la commission de l'assemblée a l'habitude d'être particulièrement stricte dans l'attribution d'un temps de parole aux auteurs d'amendements au budget. Enfin, un vote sur l'ensemble de ce dernier a lieu, lors d'une troisième lecture. Le budget est alors adopté. Il prend effet dès le début de l'exercice sur lequel il porte.

Le contrôle de l'exécution du budget.

L'exécution du budget est du ressort de l'exécutif. Elle fait toutefois l'objet d'un contrôle du parlement. En France et en Belgique, celui-ci charge une cour des comptes de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration dans le cadre du budget. La Knesset s'inspirant de l'exemple britannique, a adopté ici une solution passablement différente qui donne, semble-t-il, d'excellents résultats. C'est un contrôleur de l'Etat qui lui tient lieu de cour des comptes. Le contrôleur de l'Etat est nommé par le président de l'Etat sur la proposition de la commission de l'assemblée. Originalement son mandat durait autant que celui de la Knesset, mais à présent, il est fixé à cinq ans. Le contrôleur de l'Etat est assisté d'un bureau dont les membres sont nommés par lui. Dans l'accomplissement de ses fonctions, il est absolument indépendant du gouvernement et n'est responsable que devant la Knesset.

Le contrôleur de l'Etat a, principalement, pour tâche de vérifier la réalité, la régularité, la légalité et l'efficacité des dépenses des administrations publiques. Il supervise également la gestion financière des entreprises nationalisées, subventionnées ou d'économie mixte, ainsi que celle des autorités locales et d'un certain nombre d'autres institutions. Dans l'exercice de ses fonctions, le contrôleur dispose de pouvoirs considérables. Il peut demander à toute administration ou à toute entreprise étatique ou « parastatale » de lui fournir, dans un certain délai, toute pièce comptable jugée utile. En cas d'irrégularité, il peut exiger des explications et même prescrire aux responsables la voie à suivre afin de normaliser la situation. S'il découvre des agissements illégaux, il les porte à la connaissance du procureur général. Et il peut à tout moment proposer à la commission des finances la désignation par la Knesset d'une commission d'enquête pour faire la lumière sur certaines irrégularités graves.

Le contrôleur de l'Etat agit en liaison étroite avec la commission des finances de la Knesset. Il peut lui présenter des rapports aussi souvent qu'il le juge utile. Et, chaque année, il doit lui soumettre un rapport général sur l'exécution du budget de l'exercice précédent. Ce document doit, notamment,

— signaler toutes les irrégularités qui n'ont pas fait l'objet d'une explication satisfaisante ou qui n'ont pas été rectifiées ;

— signaler tous les cas de violation de la loi ou des principes d'économie et d'efficacité ;

— faire des recommandations pour prévenir toute irrégularité et y porter remède.

Le rapport annuel du contrôleur de l'Etat est transmis à la commission des finances, en même temps que les observations du ministre des finances, entre le neuvième et le onzième mois qui suivent la clôture de l'exercice budgétaire envisagé. Il est longuement discuté au sein de ladite commission, laquelle prépare ses conclusions et recommandations à l'intention de la Knesset. Celles-ci sont ensuite débattues et approuvées en assemblée plénière.

Ce qu'il y a de remarquable dans ce système c'est le délai relativement bref dans lequel s'effectue la vérification des comptes de l'exercice écoulé. Alors qu'en France et en Belgique celle-ci a lieu, en général, avec un retard de plusieurs années,

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

moins d'un an suffit en Israël. Le rapport du contrôleur de l'Etat porte donc sur la gestion d'un gouvernement qui, d'ordinaire est encore au pouvoir, alors que le rapport de la cour des comptes belge, par exemple, concerne la gestion financière d'une équipe ministérielle, le plus souvent depuis longtemps disparue. La conséquence en est que, en Israël, le gouvernement est obligé de prendre au sérieux le rapport du contrôleur de l'Etat et les recommandations adoptées par la Knesset sur la base de ce dernier.

C. Fonction gouvernementale

Notions générales.

La participation des représentants élus de la nation ou du peuple à la gestion de la chose publique constitue, sans doute, l'essence du parlementarisme. La gestion elle-même incombe à l'exécutif, mais les principes démocratiques exigent que celui-ci en rende compte au législatif. Ainsi, le parlement exerce un contrôle sur le gouvernement. Le contrôle, toutefois, évoque l'idée d'un acte *a posteriori*. Or, le parlement, dans bien des Etats modernes, et singulièrement en Israël, concourt par divers moyens à l'élaboration même de la politique nationale. Il le fait, notamment, en nommant le chef de l'Etat ainsi que le gouvernement et en débattant les grands problèmes de l'heure avant même qu'ils n'aient fait l'objet d'une décision ministérielle. C'est pourquoi, à la suite de M. Pierre Wigny, nous usons, faute de mieux, l'expression « fonction gouvernementale » pour désigner l'ensemble de ces compétences essentielles du parlement.

L'élection du président de l'Etat.

Venant après la loi de transition de 1949, la loi sur le président de l'Etat déclare, en son article premier, que le président de l'Etat est élu par la Knesset. Il faut au moins dix députés pour présenter un candidat à la magistrature suprême. Les propositions doivent être faites par écrit et parvenir au président de la Knesset dix jours au moins avant la date prévue pour l'élection. Le président de la Knesset avise les députés, par écrit également, sept jours au moins avant la date en question, des candidatures en présence et du nom des députés qui les appuient officiellement. L'élection a lieu par un vote secret, au cours d'une ou de plusieurs séances consacrées exclusivement à cet objet. Est élu le candidat qui recueille les voix de la majorité absolue des membres de la Knesset. Si aucun nom ne réunit ce chiffre, il est procédé à un ou plusieurs autres tours de scrutin, dans les mêmes conditions, jusqu'à ce que la majorité requise soit atteinte. Une fois élu, le candidat prête serment aussitôt que possible et il entre en fonction, soit immédiatement, soit dès l'expiration du mandat du président sortant.

S'il était député, le président de l'Etat cesse de l'être dès son élection. Il bénéficie d'un statut particulier et d'immunités spéciales régies par la loi. Il a, essentiellement, une fonction de représentation. Ses pouvoirs sont comparables à ceux du souverain britannique ou plutôt à ceux du président de la IIIe ou de la IVe République française. Il signe les traités avec les Etats étrangers après leur ratification par la Knesset ; il nomme, sur la recommandation du ministre compétent, les agents diplomatiques et consulaires israéliens dans les pays étrangers ; il charge, en période de crise politique, un député de former le nouveau gouvernement ; il dispose du droit de grâce, etc. Signalons, toutefois que, en principe, il ne participe pas aux réunions du cabinet. Enfin, le président de l'Etat signe toutes les lois, à la seule exception de celles qui concernent ses propres prérogatives. Son irresponsabilité politique est totale car tous ses actes sont contresignés.

Le président de l'Etat est élu pour cinq ans ; il est rééligible. Israël n'a d'ailleurs eu, jusqu'ici, que deux présidents : M. Chaim Weizmann, a conservé la magistrature suprême jusqu'à sa mort survenue le 9 novembre 1952. Il a été remplacé alors par M. Izhak Ben-Zvi qui a vu son mandat renouvelé en 1957.

La Knesset peut destituer le président de l'Etat ou le décharger temporairement de ses fonctions dans les cas suivants : Si le président s'est montré par ses actes indigne de sa charge, la Knesset, statuant à la majorité des trois quarts de tous ses membres, sur une recommandation de la commission de l'assemblée émise dans les mêmes conditions à la suite d'une plainte portée par au moins dix députés, peut le révoquer. Si la santé du président est gravement compromise, la Knesset peut, en suivant une procédure analogue, prendre la même décision. Enfin, le président de la Knesset remplace provisoirement le chef de l'Etat, lorsque

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

celui-ci doit s'absenter à l'étranger ou si la commission de l'assemblée, statuant à la majorité des trois quarts, l'a déclaré temporairement incapable de remplir ses fonctions.

La responsabilité gouvernementale.

La Knesset est, on le voit, entièrement maîtresse de la désignation du président de l'Etat. Sa suprématie est encore plus prononcée en ce qui concerne ses relations avec le gouvernement. Lorsqu'un cabinet est démissionnaire, le chef de l'Etat appelle en consultation les représentants des groupes parlementaires, puis il confie au dirigeant du parti le plus important, le soin de former un gouvernement. Cette désignation est, comme au Royaume-Uni, quasi automatique; aussi Israël n'a-t-il eu depuis sa création, que deux premiers ministres, MM. David Ben Gourion et Moshe Sharett, appartenant, du reste, l'un et l'autre au Mapaï. Mais là s'arrête l'analogie avec le régime britannique car, comme nous l'avons signalé, aucun parti n'a jamais réussi à s'assurer la majorité absolue des siège à la Knesset.

Une fois désigné, le formateur du cabinet, qui est obligatoirement un parlementaire, entre en pourparlers avec les responsables de diverses formations politiques, afin de mettre sur pied un gouvernement de coalition. En général, la plupart des ministres sont députés, mais non point tous. Le nombre des Excellences oscille autour de quinze. Dès qu'il a réussi à former une équipe disposant de l'appui d'une majorité « viable », le premier ministre se présente devant la Knesset, expose son programme, annonce la répartition des portefeuilles et sollicite un vote de confiance. Un débat de politique générale s'engage, aux termes duquel le président de la Chambre met aux voix une motion de confiance. Celle-ci obtenue, les nouveaux ministres montent un à un à la tribune et prêtent serment dans les formes suivantes : « Je m'engage à être, en tant que membre du gouvernement, loyal envers l'Etat d'Israël et envers ses lois et à me conformer aux décisions de la Knesset ». Le ministère est alors officiellement constitué. Remarquons combien cette procédure, instituée par la loi de transition de 1949, et singulièrement la formule du serment, mettent en relief la dépendance du gouvernement envers le parlement.

Lorsque le cabinet perd l'un de ses membres à la suite d'une démission ou pour toute autre raison, ou lorsqu'il procède à une redistribution des portefeuilles, il est tenu d'en informer la Knesset. Il en va de même quand un ministre désigne, parmi les députés à la Knesset, un vice-ministre et lorsqu'il le révoque. Enfin, chaque fois que le gouvernement décide de nommer un nouveau ministre, il doit l'annoncer à la Knesset, et ce n'est qu'après l'approbation formelle de cette dernière que la nouvelle Excellence peut entrer en fonctions. Toutes ces dispositions sont contenues dans des amendements à la loi de transition, adoptés en 1951 et 1952.

Contrairement aux constitutions des régimes parlementaires de type classique, la loi de transition de 1949 prévoit expressément la responsabilité politique du gouvernement envers le parlement. Elle le fait en ces termes : « Art. 11 al. f. « Le gouvernement sera collectivement responsable de ses activités envers la Knesset, il fera rapport à cette dernière sur ses activités et restera en fonctions aussi longtemps qu'il jouira de la confiance de la Knesset ».

Art. 11 al. g : « Le gouvernement qui essuie un vote de méfiance à la Knesset, ou qui a décidé de démissionner, présentera immédiatement sa démission au président de l'Etat, mais il continuera à exercer ses fonctions en attendant la constitution d'un nouveau gouvernement conformément aux dispositions de la présente loi ».

Ce dernier alinéa a été complété en 1952 par un amendement additif conçu comme suit :

« Si le premier ministre a informé le gouvernement de sa démission, cette démission équivaudra à une décision du gouvernement de présenter sa démission ».

En attendant la constitution d'un nouveau ministère, le cabinet démissionnaire n'a évidemment compétence que pour gérer les affaires courantes.

La responsabilité politique du cabinet devant le parlement est la pierre angulaire de la démocratie israélienne. La Knesset peut, à tout moment, destituer un ministère en lui manifestant, par un vote, sa méfiance. Il convient d'ajouter que cette responsabilité est effective et qu'elle fonctionne généralement de façon satisfaisante. Il semble toutefois, que le caractère collectif que la loi reconnaît à la responsabilité politique du gouvernement n'ait pas toujours fait l'objet d'une interprétation stricte. Il est même arrivé que des ministres ont voté con-

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

tre le gouvernement auquel ils appartenaient — notamment à la veille des élections pour la quatrième Knesset — sans que le premier ministre n'ait eu le pouvoir de les obliger à démissionner. Mais le nouveau ministère Ben Gourion, formé à l'issue des élections de novembre 1959, a mis en chantier une loi définissant d'une manière précise la responsabilité collective du cabinet devant le parlement. Bien que le texte définitif de ce projet n'ait pas encore été arrêté, on en connaît l'idée directrice : au cas où des ministres voteraient contre le gouvernement, le premier ministre pourrait les déclarer démissionnaires d'office, à condition d'en informer la Knesset. Selon certains, le texte en préparation donnerait, en outre, force de loi au principe en vertu duquel, non seulement les ministres, mais encore les députés des partis membres de la coalition gouvernementale ne pourraient plus se désolidariser du cabinet, à peine, pour leurs représentants au ministère, d'être déclarés démissionnaires. Ce principe, toutefois, souffrirait des exceptions, et, en tout état de cause, les députés en question auraient la faculté de s'abstenir. Il semble donc que le droit constitutionnel israélien soit à la veille d'une sensible évolution en ce domaine.

Le mandat d'un gouvernement ne prend pas fin seulement sur un vote de méfiance. Il peut encore s'achever, comme nous l'avons vu, par la démission spontanée de l'équipe au pouvoir ou par celle du premier ministre. Ces démissions peuvent d'ailleurs survenir du fait d'un conflit latent avec la Knesset et prévenir, en quelque sorte, un vote de méfiance. Enfin, le mandat de l'exécutif prend fin automatiquement à l'expiration de la législature, ce qui est dans la logique du parlementarisme. En douze années d'existence, Israël a connu six gouvernements, mais, comme nous l'avons dit, seulement deux premiers ministres. Remarquons que, en dépit de la relative fréquence des crises politiques, la composition des gouvernements reflète une stabilité certaine du fait de la permanence du Mapaï au pouvoir.

Si le vote de méfiance est le signe le plus évident de la responsabilité politique du gouvernement, il n'en constitue, néanmoins que la sanction majeure, naturellement exceptionnelle. Le parlement exerce encore sa fonction gouvernementale en inspirant et en contrôlant l'action journalière de l'exécutif. Il le fait par ses débats, lors du vote du budget notamment, par ses contacts permanents avec les ministres, particulièrement au sein des commissions, et surtout par les questions.

L'institution israélienne des questions parlementaires ressemble fort à son homonyme britannique. Tout député a le droit de poser, par écrit, des questions aux ministres, qui sont tenus d'y répondre de vive voix, de la tribune de la Knesset, dans un délai de deux semaines. Le texte des questions est distribué aux députés. Et la première demi-heure de chaque séance est consacrée aux réponses des ministres. En 1951, par exemple, 213 questions ont ainsi été posées. Les réponses qui leur sont données bénéficient d'une large publicité dans la presse. Les questions portent sur tous les problèmes relevant de près ou de loin de la compétence ministérielle. En pratique, elles contribuent notamment à assurer une protection efficace des droits et libertés de l'individu vis-à-vis de l'administration. Bien qu'elles ne comportent pas de sanction *ad hoc*, le gouvernement est, en pratique, obligé d'en tenir le plus grand compte. Les interpellations, en revanche, sont inconnues du droit parlementaire israélien.

Il ressort de ces considérations que le gouvernement israélien n'est pas seulement responsable devant le parlement mais qu'il est véritablement dépendant de ce dernier. La suprématie de la Knesset est absolue.

IV. — CONCLUSION

Nous avons signalé, au début de ce travail, la double filiation, française et anglaise, du parlementarisme israélien.

Si l'on met à part son système des commissions, d'inspiration nettement parisienne, il semble bien que la Knesset se soit appliquée à suivre surtout l'exemple britannique. A plusieurs reprises, nous avons relevé, dans les pages qui précèdent, les similitudes existant entre le parlement de Jérusalem et celui de Londres. Avec ses techniques empruntées à Westminster, telles que ses lectures successives des projets de loi et sa procédure des questions, pour n'en citer que deux, la Knesset n'est-elle pas une transposition, voire une version israélienne, de la Chambre des Communes ? Le respect des précédents, l'empirisme institutionnel de l'assemblée de Jérusalem, et le prestige même

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

dont elle jouit dans le pays, sont autant d'arguments que l'on avance volontiers pour étayer un tel rapprochement. Au demeurant, si les responsables israéliens désirent, à juste titre d'ailleurs, changer de système électoral, c'est tout naturellement pour en adopter un du type anglais, tant est profonde leur admiration pour le régime parlementaire britannique.

Mais ici, une question se pose : Israël a-t-il un régime parlementaire, au sens propre du terme ? Ce régime suppose, on le sait, que les pouvoirs soient plus ou moins séparés, que le cabinet soit politiquement responsable devant le parlement et que le chef de l'Etat, ou le ministère, dispose du droit de dissolution, afin de faire éventuellement arbitrer par la nation un conflit entre l'exécutif et le législatif. Or, il faut bien le constater, la pratique constitutionnelle israélienne, à l'instar de celle qui a prévalu en France, sous la IIIe et la IVe République, ne remplit véritablement qu'une seule de ces trois conditions, celle ayant trait à la responsabilité gouvernementale. A la séparation même relative des pouvoirs, elle préfère la hiérarchisation des pouvoirs, et elle ignore tout de la dissolution du parlement par le gouvernement. Suprématie absolue du parlement, dépendance du gouvernement, effacement du chef de l'Etat, ces caractères propres du régime d'assemblée ne se retrouvent-ils pas tous en Israël ? Nous sommes, pour notre part, convaincus que tel est bien le cas, et que l'organisation institutionnelle israélienne est fondamentalement plus proche de celle des régimes français précités que de celle en vigueur au Royaume-Uni.

Dès lors, il nous paraît moins intéressant de savoir en quoi le parlement israélien se rapproche du britannique que de rechercher pourquoi la démocratie israélienne réussit à s'accommoder si bien d'un système, le régime d'assemblée, avec lequel la France a fait de si décevantes expériences. Les raisons nous paraissent en être d'ordre sociologique et politique plutôt que juridique ; aussi bien dépassent-elles franchement le cadre de cette étude.

Il y a, tout d'abord, cette conscience de la solidarité nationale — dont nous avons déjà parlé — que le peuple juif ressent du fait, notamment, de l'insécurité de ses frontières et de l'hostilité d'une nature ingrate; il y a aussi, la discipline de vote de tous les groupes politiques à la Knesset et la prépondérance d'une formation fortement organisée, le parti socialiste Mapaï, toutes choses qui firent défaut à la France de 1870 à 1958. En fait, le parlementarisme se fraie, en Israël, des voies nouvelles ; il y trouve une expression moderne et originale qui n'est pas sans revêtir une signification profonde pour l'avenir de la démocratie dans le proche et le moyen-orient.

Bibliographie sommaire

Moshe Rosetti, Greffier de la Knesset : « *Israel's Parliament* », paru dans « Parliamentary Affairs », Londres, automne 1955.

Moshe Rosetti, Greffier de la Knesset : « *The Birth Pangs of Israel's Parliamentary democracy* », paru dans « Jewish Frontier », New-York, décembre 1959.

Secrétariat de la Knesset : « *The Knesset, its origin, form and procedure* », G.P., Jérusalem.

Henry E. Baker : « *The legal system of Israël* », Israel Publications, Ltd., Tel Aviv, 1959.

Shabtaï Rosenne : « *The constitutional and legal system of Israel* », Israel Office of Information, New York, 1957.

André Chouraqui : « *L'Etat d'Israël* », P.U.F., Paris, 1956.

Misha Louvish : « *Comment fonctionne la démocratie israélienne* », Israel Digest, Jérusalem, août 1959.

Ministère des Affaires étrangères : « *Facts about Israel* », G.P., Jérusalem, 1959.

Union interparlementaire : « *Loi fondamentale relative à la Knesset* », paru dans « Informations constitutionnelles et parlementaires », Genève, janvier 1959.

Yehuda Leo Kohn : « *The Emerging Constitution of Israel* », Israel Office of Information, New-York, 1954.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

ANNEXE

Résultats des élections aux première, deuxième, troisième et quatrième Knessets (1)

	1re	2e	3e	4e
A. Nombre de voix				
Electeurs inscrits	**506.567**	**924.885**	**1.057.795**	**1.218.724**
Bulletins déposés	**440.095**	**695.007**	**876.085**	**994.306**
Bulletins valables	**434.684**	**687.492**	**853.219**	**969.337**
Mapaï (parti socialiste israélien)	155.274	256.456	274.935	370.585
Herut (Mouvement de la liberté)	49.782	45.651	107.190	130.515
Parti national religieux (Mizrahi et Hapoel Hamiz)	52.982(2)	56.730	77.936	95.581
Front religieux de la Torah (Agudat Israël et Poalei Agudat Israël)		24.993	39.836	45.569
Mapam (Parti unifié des travailleurs)	64.018(3)	86.095(3)	62.401	69.468
Achdut Ha'avoda-Poalei Zion (Unité du travail)			69.475	58.043
Parti sioniste général	22.661	111.394	87.099	59.700
Parti progressiste	17.786	22.171	37.661	44.889
Parti communiste	15.148	27.334	38.492	27.374
Partis arabes associés au Mapaï	7.387	32.288	37.777	34.353
Autres partis	49.646(4)	24.380(5)	20.617	33.260
B. Pourcentages				
Bulletins déposés (participation)	**86.9**	**75.4**	**82.8**	**81.6**
Mapaï (parti socialiste israélien)	35.7	37.3	32.2	38.2
Herut (Mouvement de la liberté)	11.5	6.6	12.6	13.5
Parti national religieux (Mizrahi et Hapoel Hamiz)	12.2(2)	8.3	9.1	9.9
Front religieux de la Torah (Agudat Israël et Poalei Agudat Israël)		3.6	4.7	4.7
Mapam (Parti unifié des travailleurs)	14.7(3)	12.5(3)	7.3	7.2
Achdut Ha'avoda-Poalei Zion (Unité du travail)			8.2	6.0
Parti sioniste général	5.2	16.2	10.2	6.1
Parti progressiste	4.1	3.2	4.4	4.6
Parti communiste	3.5	4.0	4.5	2.8
Partis arabes associés au Mapaï	1.7	4.7	4.4	3.6
Autres partis	11.4(4)	3.6(5)	2.4	3.4
C. Sièges				
Total des sièges	**120**	**120**	**120**	**120**
Mapaï (parti socialiste israélien)	46	45	40	47
Herut (Mouvement de la liberté)	14	8	15	17
Parti national religieux (Mizrahi et Hapoel Hamiz)	16(2)	10(6)	11	12
Front religieux de la Torah (Agudat Israël et Poalei Agudat Israël)		5(7)	6	6
Mapam (Parti unifié des travailleurs)	19(3)	15(3)	9	9
Achdut Ha'avoda-Poalei Zion (Unité du travail)			10	7
Parti sioniste général	7	20	13	8
Parti progressiste	5	4	5	6
Parti communiste	4	5	6	3
Partis arabes associés au Mapaï	2	5	5	5
Autres partis	7(4)	3(5)	—	—

1) **Dates des élections** : 1re Knesset : 25.1.49 ; 2e Knesset : 30.7.51 ; 3e Knesset : 26.7.55 ; 4e Knesset : 3.11.59.
2) A la première Knesset, le Hapoel Hamizrahi et le Mizrahi (maintenant unis au sein du Parti national religieux), ainsi que le Agudat Israël et le Poalei Agudat Israël, formaient tous ensemble le Front religieux unifié.
3) A la première et à la seconde Knessets, le Mapam et l'Achdut Ha'avoda formaient un seul parti du nom de Mapam.
4) Autres partis représentés à la première Knesset : Sephardim (4 députés); Combattants (1); Yéménites (1); Wizo (1).
5) Autres partis représentés à la seconde Knesset : Sephardim (2 députés) et Yéménites (1). Après les élections ils rejoignirent les Sionistes généraux.
6) Hapoel Hamizrahi : 2 sièges ; Mizrahi : 2 sièges.
7) Agudat Israël : 3 sièges ; Poalei Agudat Israël : 2 sièges.

Composition du nouveau Gouvernement israélien

(14 décembre 1959)

M. Ben Gourion, Premier Ministre et Ministre de la Défense Nationale.
Mme Golda Meir, Ministre des Affaires Etrangères.
M. Lévi Eschkol, Ministre des Finances.
Général Mosche Dayan, Ministre de l'Agriculture.
M. Guiora Josephtal, Ministre du Travail.
M. Aba Eban (ex-ambassadeur d'Israël aux Etats-Unis), Ministre sans portefeuille.
M. Zalman Arranne, Ministre de l'Education.
M. Pinhas Rosenne, Ministre de la Justice.
M. Joseph Burg, Ministre des Affaires Sociales.
M. Mosche Shapiro, Ministre de l'Intérieur.
M. Itzhek Ben Aron, Ministre des Transports et P.T.T.
M. Israël Barzilai, Ministre de la Santé.
M. Mordechai Ben-Tov, Ministre du Développement.
Rabbin Yacov Mosche Toledano (indépendant), Ministre des Cultes.
M. Chimon Peres, ex-directeur au Ministère de la Défense est devenu Vice-ministre au même ministère.