



## Sur les rayons

***The Saudi Majlis Ash-Shura: Its National & International Roles* de Mohammed Abdullah Al-Muhanna, Riyad, 2009, 212 pages.**

Il est très utile, avec l'intérêt croissant que suscitent le Moyen-Orient et ses révolutions où les insurgés réclament des sociétés plus ouvertes et plus démocratiques, de disposer d'ouvrages universitaires récents nous dévoilant les rouages de ces institutions législatives au sein de régimes autocratiques afin de mieux comprendre quels sont leurs pouvoirs officiels, leur structure, leur mode de fonctionnement, ainsi que les relations qu'elles entretiennent avec la société civile au sens large. Mohammed Abdullah Al-Muhanna, qui est né et vit toujours à Riyad, et diplômé de l'Université Washington (É.-U.) et de l'Université de Durham (R.-U.) nous offre un remarquable aperçu de l'une des assemblées parlementaires les plus intrigantes au monde, le Majlis Ash-Shura d'Arabie saoudite.

Quiconque visite le Majlis Ash-Shura est immédiatement fasciné, non seulement par son architecture moderniste qui constitue une synthèse originale d'influences islamiques et occidentales, mais également par son infrastructure technologique de pointe, qui inclut des écrans d'ordinateur intégrés aux pupitres des membres de l'assemblée, permet le vote électronique et l'identification par les empreintes digitales, ainsi que la télédiffusion des travaux de l'assemblée et de ses comités, et offre de vastes salles de conférence de presse et des tribunes réservées au

public. Et quiconque a eu le plaisir de discuter avec les membres du Majlis ne peut être qu'impressionné par leur intelligence, leur formation et leur dévouement à l'amélioration des conditions économiques et sociales de leurs compatriotes. Plus de 65 % des 150 membres du Majlis détiennent un doctorat, souvent d'une université occidentale, et environ 20 % d'entre eux sont titulaires d'une maîtrise. En terme de professions, environ 40 % d'entre eux sont des universitaires, ou travaillent dans le domaine de l'éducation, et plus de 30 % ont déjà travaillé au sein de ministères ou d'autres institutions gouvernementales. Nul ne peut contester qu'ils constituent une impressionnante assemblée de législateurs érudits.

Fort de sa formation occidentale en sciences sociales, Mohammed Abdullah Al-Muhanna nous offre une analyse fonctionnelle du Majlis, qui en détaille les responsabilités en matière de législation et de surveillance. Mais il consacre également, et à juste titre, une part importante de son étude aux racines historiques l'assemblée dans le contexte de la culture et des traditions islamiques de ce pays. « Ash-Shura » signifie « consultation ». Al-Muhanna nous explique que le souverain saoudien « se doit de consulter son peuple, car Allah a ordonné au Prophète [...] de consulter les musulmans en lui disant “ consulte-les dans leurs affaires ”. Cet ordre donné au Prophète, qui s'appuie sur les révélations faites par Allah, s'applique également au souverain, qui doit suivre son exemple » (p. 46, traduction).

Cette assemblée, tout particulièrement depuis 1992, date à laquelle elle a été restructurée et revitalisée par le roi Fahd au lendemain de la guerre du Golfe, contribue de façon importante au processus législatif de par son droit de proposer des projets de loi ou d'être consultée sur les projets de loi déposés par le gouvernement. Son principal rival est bien entendu le Conseil des ministres dirigeant les divers ministères et organismes gouvernementaux sur lesquels le Majlis tente d'exercer une surveillance. Mais ces deux entités demeurent assujetties au bon plaisir du roi, qui est son propre premier ministre et qui, en dernier ressort, décide de tout. Cependant, le Majlis, contrairement à de nombreuses autres assemblées législatives, voit plutôt son influence croître que décliner. Dans un pays où la loi fondamentale affirme que le roi dispose d'un pouvoir absolu, le Majlis, comme le souligne l'auteur, « a joué un rôle important dans la légitimation de la participation de la population au processus de prise de décisions, et dans la rationalisation du processus d'établissement et de mise en œuvre des politiques publiques » (p. 194, traduction).

Si le livre fournit de précieuses explications et données sur le Majlis, on pourra cependant regretter qu'il ne soit pas plus objectif ou critique. Al-Muhanna ne dit en effet rien du fait que les partis politiques, qui sont essentiels au bon fonctionnement d'une assemblée législative, sont interdits en Arabie saoudite. Il affirme que la nomination des conseillers, en 1993,

« a été bien accueillie par presque toutes les composantes de la société du Royaume » (p. 76, traduction), et ce, alors qu'aucune femme n'a été nommée au Majlis. C'est le roi qui nomme les membres de l'assemblée et ces derniers peuvent être nommés pour un second mandat de quatre ans si le souverain est satisfait d'eux. Le budget du Majlis doit être approuvé par le roi. Le président et le vice-président de l'assemblée, qui détiennent de réels pouvoirs sur le fonctionnement de cette dernière, sont également nommés par le roi. Si le Majlis a théoriquement le droit de convoquer des témoins du gouvernement à comparaître devant lui, le président de l'assemblée doit, dans les faits, préalablement présenter au roi une demande à cet effet. La suprématie du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif demeure donc écrasante. L'auteur ne semble pas s'intéresser au privilège parlementaire, qui constitue pourtant la pierre angulaire de tout pouvoir législatif.

Il est également dommage qu'Al-Muhanna ne dise rien du rôle que pourrait jouer le Majlis dans la passation des pouvoirs des fils du fondateur (le roi Abd El-Aziz) à la prochaine génération de souverains qui pourrait très prochainement se produire. À l'heure actuelle, ce processus relève exclusivement du Conseil d'allégeance qui est uniquement composé de membres de la famille royale. Le Majlis pourrait, comme certains l'ont souligné, jouer un rôle important dans la succession, tout particulièrement en cas d'impasse au sein du Conseil. Attribuer au Majlis un rôle constitutionnel dans ce processus permettrait au prochain souverain saoudien, quel qu'il soit, de disposer d'une plus grande légitimité.

En 2006, l'Union interparlementaire a publié un guide des bonnes pratiques parlementaires intitulé *Parlement et démocratie*

*au vingt-et-unième siècle*. Il y est dit que tout parlement se doit de posséder cinq caractéristiques essentielles, à savoir qu'il doit être représentatif, transparent, accessible, responsable devant les électeurs et efficace, et ce, tant au niveau national qu'international. On ne peut qu'espérer que les membres du Majlis Ash-Shura garderont ces points de repère à l'esprit alors que la société et la culture politique saoudiennes continuent d'évoluer.

**Gary W. O'Brien**

Greffier du Sénat du Canada

\*\*\*\*\*

**Politicians above the Law: A Case for the Abolition of Parliamentary Inviolability, de J.P. Joseph Maingot, c.r., avec David Dehler, c.r., Ottawa, Baico Publishing Inc., 2010.**

Ce livre traite d'un sujet important qui peut intéresser un lectorat de spécialistes bien défini, mais assez limité. On y examine l'application de la primauté du droit, et en particulier l'application de ce principe aux parlementaires. On y compare également le traitement que la loi réserve aux parlementaires dans les pays qui appliquent l'immunité parlementaire et dans ceux qui ont adhéré à la doctrine de l'inviolabilité parlementaire.

L'essentiel de la question est que les membres de tous les parlements doivent bénéficier d'une certaine exemption du droit commun appliqué à l'ensemble de la population pour pouvoir exercer leurs fonctions officielles librement et sans entraves. Jusqu'à un certain point, cette idée découle du fait que les parlementaires doivent disposer d'une marge de manœuvre professionnelle dans le cadre de leur travail : au sein de leurs chambres respectives, ils doivent jouir d'une certaine liberté pour exprimer publiquement ce qui doit être dit et

permettre ainsi à l'organe législatif auquel ils appartiennent de prendre les décisions qui s'imposent. Dans une certaine mesure, cette question constitue un facteur dans les relations, y compris les tensions, qui existent entre l'organe législatif et les autres, en particulier l'exécutif. Les législateurs ne doivent pas être exposés à des poursuites judiciaires de la part de l'exécutif pour avoir accompli leurs tâches, en allant parfois à l'encontre des politiques de l'exécutif. Ils ont également besoin d'autres libertés secondaires, en particulier de celles ayant trait à la primauté de leur travail législatif sur leurs autres tâches professionnelles.

La vraie question traitée dans cet ouvrage est l'étendue de l'exemption nécessaire. En général, Maingot classe tous les pays de la planète en deux groupes : d'un côté, les pays anglophones, à savoir le Commonwealth et les États-Unis, et de l'autre, le reste du monde. Les pays anglophones appliquent un régime d'immunité parlementaire qui limite l'exemption accordée aux parlementaires. Les autres pays ont, en revanche, adopté une série d'exemptions beaucoup plus larges, en l'occurrence, l'inviolabilité parlementaire. Dans le présent ouvrage, Maingot soutient que le deuxième type de régime est très vaste et que son existence est injustifiable dans un contexte démocratique moderne. Il y a du vrai dans ce qu'il affirme, mais, en dépit du respect qu'on devrait témoigner à un ancien légiste de la Chambre des communes du Canada, on doit dire qu'il aurait pu présenter ses arguments de manière plus convaincante.

On peut se demander pourquoi l'auteur a choisi de placer tous les pays non anglophones dans la même catégorie. Lorsqu'il regroupe l'ensemble des États qui adhèrent à la doctrine de l'inviolabilité parlementaire, il place de facto