

► Troisième table ronde

Sous la présidence d'Etienne DOUAT,
Professeur à l'Université de Montpellier

L'autonomie financière des assemblées parlementaires au sein des États *sui generis* en Europe

■ Réflexions sur le financement public du bicamérisme du Royaume-Uni



M. Ramu DE BELLESCIZE, Maître de conférences à l'Université de Rouen

Le 12 juin 1215 une Grande Charte, la *Magna Carta*, est arrachée au roi Jean Sans Terre. Les barons anglais profitent de plusieurs défaites, dont celle de Bouvines et de La-Roche-aux-Moines, pour imposer à Jean sans Terre la reconnaissance de franchises ecclésiastiques, le respect de règles spécifiques à la noblesse ainsi que le consentement à l'impôt du Grand Conseil. Au fil des siècles, le Grand Conseil va devenir le Parlement britannique. C'est tout au moins ce que dit la légende. Le Parlement britannique serait ainsi l'un des plus anciens du monde. Le modèle parlementaire va se diffuser avec d'autant plus de facilité que l'empire colonial britannique est étendu.

Le Parlement, c'est l'une des originalités du système constitutionnel britannique, comprend la Reine, la Chambre des lords et la Chambre des communes. Il siège au Palais de Westminster, à Londres. Par convention, le Premier ministre du Royaume-Uni et les membres du gouvernement sont tous membres du Parlement, généralement de la Chambre des communes, mais pas obligatoirement. Dans cet exposé nous ne nous intéresserons qu'au financement du parlement *stricto*

sensu, au sens où on l'entend en France, c'est-à-dire à la Chambre des communes et à la Chambre des Lords.

À travers la question du financement du parlement britannique, c'est toute la question de la séparation des pouvoirs qui est posée. Un parlement fonctionnant exclusivement avec des recettes propres paraît difficilement concevable. Dans le même temps, un parlement trop dépendant de l'exécutif cesse d'être un vrai contre-pouvoir. D'où l'importance de cette question relative au financement du parlement du Royaume-Uni. Cette autonomie financière du parlement britannique existe. Elle n'est pas complète, le budget du parlement étant adopté dans les lois d'appropriation votées par le Parlement. Or, celles-ci sont préparées par le gouvernement et ne peuvent être modifiées en cours de discussion parlementaire, qu'avec l'accord du gouvernement.

La symbolique de l'indépendance. Mais l'indépendance du Parlement, en matière d'adoption des lois d'appropriation est en principe plus grande que pour les autres lois. Un élément, hau-

tement symbolique reflète cette indépendance accrue. Aucune séance du Parlement ne peut démarrer hors la présence de la masse d'arme apportée puis déposée par le sergent d'arme, sur la table centrale qui sépare majorité et opposition. En session, la masse est donc apportée tous les jours. La masse est utilisée comme un symbole d'autorité d'abord des commandants militaires et aujourd'hui, au sein de la Chambre des communes, de la reine. Elle est d'ailleurs ornée de symboles représentant l'autorité de la reine, notamment une croix. La reine est chef de l'Église anglicane. Il existe une exception au dépôt de la masse sur la table : lorsque les communes débattent de lois finances la masse est fixée sous la table. Le but étant de montrer que durant ces débats la chambre est indépendante de la reine. Le Parlement a seul le pouvoir de voter les impôts, l'autorité de la reine s'en trouvant diminuée.



La masse est apportée par le sergent d'arme au début de chaque séance.

Derrière lui, le « Speaker » de la Chambre des communes.



La masse est sur la table



Lois financières : la masse est sous la table

I. La préparation du budget par les deux chambres

A. La préparation du budget de la Chambre des communes

Le rôle prépondérant de la House of Commons Commission. Elle a été créée par le House of Commons Administration Act de 1978. La Commission de la Chambre des communes est l'organe de direction de l'administration de la Chambre. Contrairement à la plupart des autres commissions, elle est permanente, c'est-à-dire qu'elle fonctionne en dehors des sessions et même en période de dissolution. La Commission est composée du *speaker*, qui en est le président, et de cinq autres membres : le leader de la Chambre des communes; un membre nommé par le chef de l'opposition; trois membres qui ne sont pas ministres;

Le Président demeure membre, malgré la dissolution du Parlement, jusqu'à ce qu'un nouveau Président soit élu. Mis à part le chef de la Chambre (qui demeure membre jusqu'à ce qu'un nouveau chef soit nommé), les autres demeurent également membres pendant une dissolution, à moins qu'ils ne cherchent pas à être nommés députés ou qu'ils ne soient pas réélus lors des élections générales.

La commission est responsable du département de l'administration et des services du président, du greffier de la Chambre des communes, du sergent d'armes, de la bibliothèque et du rapport officiel de la Chambre des communes.

En matière budgétaire la commission établit deux budgets différents, selon deux procédures différentes :

– *The Administration Estimate*. Le projet de budget des dépenses de l'administration vise à déterminer les crédits nécessaires à l'entretien et à l'acquisition des biens mobiliers et immobiliers du parlement, au fonctionnement de la chambre et aux dépenses de personnels administratifs. La commission prépare le budget prévisionnel. Elle est assistée dans sa tâche par la commission d'audit des prévisions (*Estimate Audit Committee*) composé de trois députés et de trois membres extérieurs) pour contrôler les prévisions.

– *The Members Estimate*. Cette demande de crédit comprenait tous les fonds nécessaires au paiement des salaires des députés, de leurs assistants, ainsi que les fonds pour les partis d'opposition. Pour préparer ce budget prévisionnel.

House of Commons Members Estimate Committee (MEC). Pour établir le budget prévisionnel des

membres, la chambre a créé le *Members Estimate Committee (MEC)* dont le rôle est de superviser les travaux de préparation du budget. Le MEC a la même composition que la *House of Commons Commission*. Il est aidé d'un *Members Estimate Audit Committee*. La Chambre a encore créé un *Members Allowances Committee* pour conseiller le Speaker et le Leader de la chambre sur d'autres questions budgétaires telles que des demandes d'indemnités des députés ou, de manière plus générale, sur les règles, leur élaboration, s'appliquant au remboursement de ces fonds

Le MEC se compose des mêmes membres que la Commission de la Chambre des communes (*the House of Commons Commission*). Son rôle est de superviser et surveiller les demandes de crédits des membres de la Chambre des communes. Ce rôle a été considérablement réduit après les élections législatives de 2010. Une grande partie de ses responsabilités ont été transférées à l'IPSA. Le MEC conserve cependant les compétences suivantes : la contribution au coût des retraites pour les députés ; la fourniture d'équipements informatique aux membres ; les fonds destinés à l'opposition ; les crédits de formation des parlementaires et de l'administration ; les frais de papeterie des membres. Le MEC donne un ultime accord sur la demande de budget de la Chambre des communes avant sa transmission au Trésor.

B. La préparation du budget de la Chambre des Lords

Le rôle prépondérant de la House of Lords Commission. La Commission de la Chambre des lords supervise l'administration de la Chambre. Dans le cadre de ses fonctions, la Commission approuve le budget prévisionnel de la Chambre ; supervise les subventions distribuées aux lords et aux membres de l'administration ; et approuve les différents plans qui permettent le fonctionnement de la Chambre (affaires stratégiques, finances, performance et réalisation des objectifs, etc.).

Dans ce travail, la commission coopère avec le Conseil de gestion (ou conseil d'administration de la Chambre : *The Management Board*) pour élaborer, définir et approuver le plan stratégique, le plan budgétaire annuel et contrôler la conformité des performances de l'administration par rapport aux objectifs. Le conseil d'administration prend des décisions concernant la gestion et la prestation des services à la Chambre des lords dans le cadre de la stratégie convenue par la Commission de la Chambre des lords. Présidé par

le Greffier du Parlement (*the Clerk of the House of Lords*), le plus haut fonctionnaire de la Chambre des Lords, le Conseil de gestion soutient et conseille la Commission de la Chambre des Lords. Ensemble, ils assurent le leadership de la Chambre des Lords. Le conseil d'administration : prépare le plan stratégique, les plans d'activités, les plans financiers, les estimations annuelles et les rapports annuels pour approbation par la Commission de la Chambre des lords ; gère les ressources convenues par la Commission de la Chambre des Lords ; soutient le greffier des Parlements dans l'exercice de ses fonctions de comptable et d'employeur du personnel de la Chambre des Lords ; évalue et gère les risques – les membres du conseil d'administration ont la responsabilité de gérer et de répondre à chaque risque organisationnel – en maintenant un système de contrôles efficaces ; surveille et évalue la performance.

C. L'adoption du budget des chambres par le Parlement

Le trésor transmet sa demande de budget au Parlement qui est ensuite adopté par le Parlement. L'adoption du budget de la Chambre des communes et celui de la Chambre des Lords n'ont, à ce stade, plus rien d'original. Une seule remarque d'ordre général sur cette adoption : le Parlement britannique, aussi contradictoire que cela puisse paraître pour la terre de la *Magna Carta*, a très peu de pouvoir en matière budgétaire.

En France l'adoption de la loi de finances donne lieu à des affrontements très encadrés. À la fin du débat, la loi de finances sera finalement adoptée avec très peu de modifications. C'est encore plus vrai au Royaume-Uni où, selon une formule célèbre qui reflète bien la réalité, « *le contrôle parlementaire des dépenses publiques est un mythe constitutionnel* » (C.-K. Allen, *Law and Orders – An Inquiry into the Nature and Scope of Delegated Legislation and Executive Powers in English Law*, 3^e éd., London, Stevens and Sons, 1965, p. 160).

II. La remise en cause de l'indépendance budgétaire

A. Les facteurs de la remise en cause : le scandale des notes de frais

En janvier 2005, la loi sur la liberté de l'information de 2000¹ entre en vigueur. Le parti travailliste avait fait de cette loi l'une des ses promesses de campagne lors de la campagne législative de 1997. La

¹ Freedom of Information Act, November 30, 2000.

loi s'applique à tout organisme public ou entreprise étatique, soit plus de 100 000 organismes, y compris les écoles et municipalités et bien entendu le parlement. La loi permet, au nom de la transparence, la divulgation d'informations qu'il n'était auparavant pas possible d'obtenir.

Un amendement est adopté en 2007 par la Chambre des communes pour exclure du domaine de la loi le Parlement. Deux motifs sont invoqués : la loi porte atteinte à la vie privée des parlementaires; la Commission de la Chambre des communes qui est compétente pour délivrer les informations relatives aux dépenses des députés n'est pas une autorité publique au sens de la loi de 2000 sur la liberté d'information. L'amendement est cependant déclaré illégal par la Haute Cour.

Dès son entrée en vigueur, les journalistes se précipitent sur ce nouveau droit qui leur est donné pour demander des informations sur les dépenses des parlementaires. Des informations commencent à être publiées par la presse à partir du mois de mai 2009. Le scandale touche aussi bien des députés de la majorité que de l'opposition, et de très rares membres de la Chambre des Lords. Le journal *Le Times* parle du « jour le plus noir de l'histoire du Parlement »². Le scandale est encore amplifié par la récession économique que traverse le Royaume-Uni, la crise financière et l'impopularité du gouvernement.

Les révélations portent sur les sujets les plus variés : assistants parlementaires plus ou moins fictifs, emplois familiaux sans travail réel, assistante parlementaire utilisée à plein temps comme pour s'occuper des enfants (le *nanny gate*), achat de biens immobiliers avec l'argent du parlement, fausse déclaration de domiciliation, demande de remboursement de prêts déjà remboursés, dépenses de travaux pour des biens personnels, frais d'entretien de jardins, dépenses de restaurant. Plusieurs démissions s'ensuivent, notamment celle du speaker de la Chambre (son président) des communes, Michael Martin. Il est le premier speaker à être contraint à la démission depuis celle de John Trevor en 1695. Cinq ministres et secrétaires d'État démissionnent. Des membres du Parlement sont même condamnés à des peines de prison.

Le speaker autorise même la police à rentrer dans la chambre. Un député du parti travailliste, Kate Hoey, dénoncera une décision illégale. La gravité du scandale ne justifiait pas, selon elle, de porter une telle atteinte à l'indépendance de la chambre

et de détourner la police de son travail habituel³. Un député conservateur, Douglas Carswell propose le dépôt d'une motion de défiance contre le speaker, mais celle-ci ne sera pas adoptée.

Le choc est si grand, l'opprobre jeté sur le Parlement si important, que le médecin du parlement attire l'attention sur le risque de suicide de parlementaires. Le 23 mai 2009, l'archevêque de Canterbury Rowan Williams, second hiérarque de l'Église anglicane après la reine, « met en garde contre l'effet potentiellement destructeur de la démocratie de l'humiliation systématique et continue des politiciens », autant de facteurs qui risquent de remettre en cause notre capacité à sauver la confiance que nous avons dans notre démocratie »⁴.

Dès la fin du mois de mai 2009, les premières suggestions de réformes du système politique sont proposées. L'une des plus notables est celle de David Cameron, à l'époque, chef du parti d'opposition conservateur. David Cameron propose de redistribuer le pouvoir au sein de la Chambre des communes en renforçant l'autorité des députés *backbenchers* (ceux qui siègent à l'arrière). Cela leur permettrait de contrôler les caciques du parti, généralement appelés à devenir ministres. D'où un contrôle renforcé sur le gouvernement. Compte tenu du mode de fonctionnement des partis conservateur et travailliste qui est très hiérarchisé, il s'agit d'une véritable révolution. Celle-ci ne sera pas réalisée. Il est en revanche décidé de la création d'un organisme indépendant dont le rôle sera de gérer les dépenses des députés⁵. Cela en est donc terminé de l'autonomie et « l'autodiscipline » historique, des parlementaires au sujet de leurs dépenses.

B. Les manifestations de la remise en cause : la création de l'IPSA (Independent Parliamentary Standards Authority)

L'IPSA est créée, selon l'expression anglaise, *at one arms length* du Parlement : à une distance d'un bras du Parlement. Assez éloignée pour en être assez proche. Cela se voit dans la composition. L'IPSA se compose d'environ 70 personnes. À sa tête, un directoire de 5 membres qui comprend un président nommé par la reine sur recommandation de la Chambre des communes. Le directoire doit ensuite comprendre au moins : un membre qui a exercé des fonctions de juge de haut niveau; un membre qui est qualifié pour exercer les fonctions d'auditeur⁶; un ancien dé-

² *Parliament's darkest day: MPs suspended and Michael Martin at risk*, *The Times*, 15 mai 2009 p. 1.

³ Hansard, House of Commons, Westminster, 11 mai 2009.

⁴ Rowan Williams, « Stop MP humiliation », *BBC News*, 23 mai 2009.

⁵ La décision est annoncée le 20 mai 2009 par Harriet Harman, leader de la chambre des communes. Le leader doit être distingué du speaker. Le rôle du leader est d'organiser le travail du gouvernement au sein du Parlement.

⁶ *Qualified under Schedule 3 to the National Audit Act 1983.*

puté. Les autres personnels ne doivent pas avoir appartenu à la Chambre des communes durant les cinq dernières années. L'IPSA est un organisme indépendant créé par voie législative en 2009. Sa création est en grande partie une réponse au scandale des notes de frais qui ébranla le Parlement au début de l'année 2009.

Les missions de l'IPSA. Le *House of Common's Fees Office* a perdu la gestion de 80% des fonds qu'il gérait. La responsabilité de ces fonds a été transférée à l'IPSA. À l'occasion de la réforme constitutionnelle de 2010⁷, qui porte essentiellement sur le statut des fonctionnaires, les pouvoirs de l'IPSA ont été de nouveau augmentés. Le rôle de l'IPSA est multiple : contrôler les dépenses des députés ; fixer le niveau salaires de députés ; payer les salaires des députés ainsi que leurs différentes dépenses ; payer le salaire de leurs assistants ; conseiller les parlementaires en matière fiscale ; déterminer la procédure à suivre pour les enquêtes et les plaintes relatives aux députés.

L'IPSA rend chaque année des rapports qui portent sur les dépenses des députés. En juillet 2015, l'IPSA a annoncé une augmentation des salaires des députés de 67 000 à 74 000 livres sterling. Cette augmentation était rendue nécessaire par le décalage croissant entre les députés et le reste du secteur public. Le Premier ministre de l'époque, David Cameron, s'opposa à cette augmentation, au motif que l'augmentation moyenne des employés du secteur public était de 1,3%, alors que les députés étaient augmentés de 10%. L'augmentation eut finalement lieu, quelques temps plus tard. À tout seigneur, tout honneur. L'IPSA, qui a été créée pour améliorer, selon le mot en vogue, « l'efficience » de la Chambre des communes en matière de gestion de ses dépenses, a été prise à son propre jeu. De nombreux députés considèrent en effet que son mode de fonctionnement n'est pas satisfaisant : trop coûteux pour finalement rendre des services relativement modestes. La durée de remboursement des frais des députés par l'IPSA est jugée trop longue.

L'organisme édite, par exemple, un guide intitulé *The scheme of MP's Business costs and expenses*⁸ qui permet aux députés de connaître leurs droits et obligations en matière de dépenses de secrétariat⁹. Un budget de dotation est fourni aux députés pour les aider dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires. Le budget annuel

de dotation est de 161 550 livres sterling pour les parlementaires de la région de Londres et de 150 900 livres sterling pour les parlementaires non Londoniens, pour 2017-2018. Les assistants ne doivent pas avoir de tâches politiques pendant les heures de bureau, dès lors qu'ils sont payés sur des fonds publics. Le budget de Londres est plus élevé, car il tient compte du fait que tout le personnel employé par London Area MP est basé à Londres, où les coûts de personnel sont plus élevés que dans le reste du Royaume-Uni. La dotation est basée sur l'hypothèse de quatre personnes à temps plein.

L'IPSA assure les services de paie des députés et de leurs assistants. Il fournit des contrats types et des descriptions d'emploi sur son site Web. Ceux-ci doivent être utilisés pour tous les nouveaux assistants, le but étant de s'assurer que tous les membres du personnel ont un contrat adéquat ainsi qu'une définition de leur fonction correspondant à leur activité réelle. Les députés peuvent engager des bénévoles, qui peuvent réclamer des frais de repas et de déplacement s'ils ont signé le modèle de contrat de bénévolat. Il s'agit d'un accord qui n'impose aucune obligation contractuelle de la part du député ou du bénévole.

Les excès de l'IPSA. Il y a des excès dans la publication des dépenses des parlementaires et de leur remboursement. Pour l'année 2018, sur le site de l'IPSA, on trouve des informations dont on peut se demander si elles ne relèvent pas de la surveillance, voire du « flicage » des parlementaires, plus que du droit à l'information. Par exemple, la feuille de présence d'un assistant parlementaire, la demande de remboursement d'un député pour l'achat d'un journal à 12 livres, etc. Ces informations pourraient être interprétées comme une dérive de la transparence.

III. Le contenu du budget des deux chambres

A La présentation globale des dépenses

La transparence des dépenses. Les dépenses du Parlement figurent dans le *Central Government Supply Estimates*. Dans les États utilisant le système de Westminster les *Estimates* sont une série de propositions législatives retraçant les demandes de crédits des ministères. Ces demandes sont établies par le Trésor en collaboration avec le Cabinet et bien entendu les ministres.

⁷ *The Constitutional Reform and Governance Act 2010.*

⁸ *The scheme of MP's Business costs and expenses, IPSA, 2017-2018.*

⁹ *The scheme of MP's Business costs and expenses, IPSA, 2017-2018, p. 2.*

tères et les départements. Les ministères et les départements soumettent ces *Estimates* au Trésor. Le Trésor réunit ensuite ces demandes dans un seul document intitulé *Central Government Supply Estimates* qui une fois adopté par le parlement devient le *Main Supply Estimates*. La particularité du *Main Supply Estimates* est qu'il ne contient aucune information relative aux recettes ou aux dépenses à long terme.

Un total de 52 Budgets principaux du gouvernement central est présenté pour 2017-2018. Il y a une seule estimation pour chaque département. Des estimations séparées sont produites pour les régimes de pension de la fonction publique ayant leurs propres comptes de ressources. De plus, cinq budgets indépendants sont présentés séparément par les organismes respectifs : l'Administration de la Chambre des communes, le Bureau national de vérification, la Commission électorale, l'Autorité indépendante des normes parlementaires et la Commission de délimitation des administrations locales pour l'Angleterre.

Le volume des dépenses. Dans le *Central Government Supply Estimates* de 2018-2019, il est possible de retrouver les données suivantes :

House of Commons

House of Commons members : 16 738 000 livres
Net cash requirement

House of Commons administration : 352 781 000 livres
Net cash requirement (en augmentation constante à cause des travaux de restauration du Parlement de Westminster).

Soit un total de 369 519 000 livres. Pour donner un ordre de grandeur, le budget de la justice est de 7 349 458 000 livres, soit 20 fois supérieur au budget de la chambre des communes. De même, 37 113 920 000 est le budget de la Défense, soit 105,5 fois plus que le budget de la Chambre des communes.

House of Lords

House of Lords : 166 327 000 livres
Net cash requirement

Ce budget prévisionnel couvre les indemnités et les dépenses payées aux membres de la Chambre des Lords pour l'exercice de leur fonction de parlementaires, ainsi que les frais administratifs et d'hébergement. Il comprend le paiement des salaires et des pensions, les fournitures, les services de traiteur, de sécurité (qui sont partagés avec la Chambre des communes), une aide financière aux

partis d'opposition et des subventions aux organes parlementaires et aux organisations qui promeuvent les objectifs de la Chambre des Lords.

Le contrôle est confié à la Commission de la Chambre des Lords, renouvelée à chaque nouvelle session.

B. La ventilation des dépenses

La controverse relative au coût d'un parlementaire. En 2013, plusieurs journaux britanniques révèlent le coût, beaucoup trop élevé selon eux, des députés européens. *Le coût des députés.* Les députés ont reçu un salaire pour la première fois en 1911. Il était de 400 pounds par an. En 1996 le salaire mensuel moyen était de 34 085 livres. En 2018 ce salaire mensuel moyen est de 77 379 livres. *Le coût des lords.* La plupart des Lords ne reçoivent pas de salaire pour leurs fonctions parlementaires, mais ils ont droit à des indemnités et, dans certaines limites, aux frais de déplacement qu'ils engagent dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires. Les membres qui ne reçoivent pas de salaire peuvent prétendre à une allocation forfaitaire allant de 150 à 300 livres pour chaque jour de séance auquel ils assistent à la Chambre. Cette allocation journalière remplace les frais de séjour, les frais de subsistance et les frais de bureau du système précédent. Le droit à des allocations est déterminé en fonction de la présence à la Chambre des lords et non de critères de résidence. Certains Lords reçoivent un salaire en raison des fonctions qu'ils occupent. Le lord président, le président des comités et le vice-président principal sont rémunérés directement par le budget de la Chambre des lords. Les ministres du gouvernement sont rémunérés par les ministères concernés. Les membres qui reçoivent un salaire de ministre ou de bureau n'ont pas le droit de réclamer les allocations de présence .

La controverse relative à certaines dépenses. En 2014, 65 000 livres pour du vin mousseux : la presse s'empare de ce chiffre. Il en sera de même pour les dépenses de sécurité incendie. À l'origine, il y a le traumatisme du « grand feu » (*Great Fire*) du 16 octobre 1834. Le chancelier de l'échiquier demande à des ouvriers de brûler le contenu de deux charrettes remplies de petits bâtons de comptage en bois qui avaient été utilisées pour l'établissement du budget. Les bâtons sont brûlés dans des fours situés sous la chambre des Lords.

Cela met le feu au parlement de Westminster. L'incendie est le plus grand entre le Grand incendie de Londres de 1666 et les bombardements

allemands de la seconde guerre mondiale. D'où, par tradition, des dépenses de sécurité incendie plus élevées que celles d'autres parlements.

Réflexions sur les apparences de l'autonomie financière du Parlement espagnol



M. François BARQUE¹⁰,
Maître de conférences à l'Université de Grenoble
Isabel REVUELTA DE ROJAS¹¹,
Conseillère au Congrès des Députés

L'autonomie financière des *Cortes generales* prend racine dans la séparation des pouvoirs, son objectif étant, précisément, de garantir cette séparation. En Espagne, cette autonomie est quantitativement très limitée, compte tenu du poids du budget des services de la Section 02, *Cortes generales*, qui atteint à peine 0,08 % de l'ensemble du budget général de l'État. Il s'agit néanmoins d'un principe très important du point de vue qualitatif. Il est donc nécessaire de veiller à sa protection dans les systèmes parlementaires. C'est sans doute pour cette raison que les Constituants ont considéré nécessaire de spécifier à l'article 66.3 de la Constitution espagnole (CE ci-après) que les *Cortes generales* sont inviolables, mais également, de façon explicite et directe, à l'article 72.1 CE que les Chambres approuvent leurs budgets de manière autonome. Cette reconnaissance constitutionnelle, n'est pas insignifiante. En effet, il n'est pas fréquent, en droit constitutionnel comparé européen, de retrouver une telle déclaration. Le plus souvent, l'autonomie financière

apparaît uniquement dans les règlements des Chambres et non dans le texte suprême. En outre, cette consécration n'existe que pour les *Cortes* et ne bénéficie pas à l'autonomie des autres institutions constitutionnelles espagnoles.

L'autonomie financière est une composante de l'autonomie parlementaire qui peut se définir comme « l'ensemble des facultés dont disposent [les Chambres] pour se réguler et se gérer afin d'accomplir leurs fonctions »¹² en bénéficiant d'« une sphère de décision propre »¹³. L'autonomie leur permettant d'agir en étant libres de toute pression, elle n'est pas « une fin en soi [mais] assure une fonction instrumentale »¹⁴. Pilier de l'autonomie parlementaire, l'autonomie financière est d'un niveau particulièrement élevé en Espagne. L'examen de ses multiples facettes va permettre de le révéler. Non seulement les Chambres peuvent compter sur d'importantes prérogatives budgétaires, mais elles jouissent, en outre, de l'exclusivité pour assurer les contrôles financiers sur leurs propres activités (II).

I. D'importantes prérogatives budgétaires

Normes devant être adoptées à la majorité absolue des membres des Assemblées¹⁵, les règlements parlementaires sont au cœur de leur organisation interne. Ils consacrent notamment leur autonomie financière et leur octroient des prérogatives qui couvrent « toutes les phases du cycle budgétaire »¹⁶. Ainsi, l'article 31 du règlement modifié du 10 février 1982, relatif au Congrès des députés, en régissant l'organisation de la Chambre, reconnaît au Bureau, une pleine compétence pour « élaborer le projet de budget [...], diriger et contrôler son exécution, et présenter en plénière, à la fin de chaque exercice, un rapport sur sa réalisation ». L'article 36.1 du règlement modifié du 3 mai 1994,

¹⁰ M. BARQUE a rédigé la première partie de l'article. L'introduction a été élaborée par les deux auteurs.

¹¹ Mme REVUELTA, *Letrada des Cortes generales, Interventora au Congrès des députés*, a rédigé la seconde partie de l'article.

¹² F. BALAGUER CALLEJÓN et alii, *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, tome II, 2016, 11^e édition, p.516; M.A. MARTÍNEZ LAGO, « La autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales y el presupuesto parlamentario », *Revista de las Cortes generales*, n°82, 2011, p.370.

¹³ ATC 52/1994 du 16 février 1994, FJ 2.

¹⁴ M.A. MARTÍNEZ LAGO, « La autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales... », *op. cit.*, p. 370.

¹⁵ Article 72.1 CE.

¹⁶ M.A. MARTÍNEZ LAGO, « La autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales... », *op. cit.*, p. 372.

relatif au Sénat, va dans le même sens tout en explicitant la possibilité qu'a le Bureau d'utiliser un pouvoir normatif pour établir des règles budgétaires, comptables et de contrôle. Il faut toutefois souligner que, à la différence du Sénat, où la procédure d'élaboration du budget est très détaillée dans une norme écrite – la norme du 9 décembre 2014¹⁷ –, les choses se déroulent de façon beaucoup moins formelle au Congrès des députés, plus habitué à fonctionner à partir de règles coutumières.

Le pouvoir financier des Chambres se matérialise tout d'abord par la liberté dont elles jouissent pour préparer leurs budgets. Une telle préparation est le fruit d'une collaboration entre le Bureau et les directions techniques. Choisi de façon autonome dans chaque Chambre¹⁸, le Bureau (*la Mesa*) est un organe-clé des institutions parlementaires. Sa composition, resserrée afin de lui garantir une efficacité d'action, est relativement simple : y siègent, au Congrès, le Président de l'Assemblée, quatre vice-présidents et quatre secrétaires et, au Sénat, deux vice-présidents et deux secrétaires. En outre, les modalités de désignation des membres permettent aux minorités parlementaires d'être représentées. Si, en théorie, le Bureau est chargé d'élaborer le budget, il ne fait que l'adopter en pratique, ce qui s'explique par sa composition éminemment politique. Tout au plus apporte-t-il quelques modifications sur des dispositions concernant directement les parlementaires (notamment des crédits pour les recrutements de leurs collaborateurs). Dans les faits, les directions des budgets et des contrats assurent l'élaboration technique des documents budgétaires à partir des données transmises par les secrétariats généraux et des grandes orientations données par le Président de l'Assemblée. Ces directions devront ensuite transmettre cet « avant-projet de budget »¹⁹ au Bureau avec un rapport explicatif au *Letrado mayor*²⁰.

Cette importante autonomie mérite d'autant plus d'être soulignée que les Chambres dépendent quasi totalement de l'État pour financer leurs dépenses. En effet, elles ne peuvent compter que sur quelques ressources propres provenant d'intérêts financiers²¹, de loyers ou encore de la vente de biens. Dès lors, le risque serait que l'État puisse dicter aux Chambres les dépenses à effectuer. En pratique, tel n'est pas le cas : les Assemblées décident entièrement du montant global de crédits demandés et de leur affectation. Le Ministre des finances, qui reçoit leurs demandes de crédits, ne saurait les modifier et doit se borner à les intégrer telles quelles dans le projet de loi de

finances. Le droit d'amendement du budget des Assemblées est, lui aussi, limité pour préserver leur autonomie. Si les parlementaires peuvent soumettre des amendements pour modifier le budget de leur propre Assemblée, ils ne sauraient le faire pour le budget de l'autre Chambre ; de même, aucun amendement gouvernemental n'est envisageable.

Par ailleurs, lorsqu'ils sont intégrés au projet de loi de finances en vue d'être examinés, les projets de budget des Chambres sont présentés par chapitres et détaillés au niveau de l'article. Ils ne sont donc pas détaillés jusqu'au concept (*concepto*) et au sous-concept (*subconcepto*). Ce n'est qu'une fois que le projet de budget a été définitivement adopté que les Bureaux vont affiner la répartition et spécialiser leurs crédits afin de les exécuter tout au long de l'année. Les Bureaux jouissent donc d'une grande liberté puisque la répartition des crédits entre articles, telle qu'elle a été arrêtée lors du vote de la loi de finances, ne les contraint absolument pas ; ils peuvent présenter autrement les crédits après le vote.

En matière d'exécution budgétaire, l'autonomie est, là encore, particulièrement développée. L'on retrouve, *mutatis mutandis*, le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. Si l'on se fonde sur les attributions qui relèveraient d'un ordonnateur français et de ses services, on pourrait dire que celles-ci sont réparties entre les Présidents des Chambres et leurs Bureaux respectifs²², sous réserve des possibilités de déléguer ces prérogatives à d'autres responsables. En principe, et pour le Congrès des députés, il incombe au Bureau de se prononcer sur les propositions de dépenses qui lui parviennent et qui ont été regroupées en provenance des différents services administratifs de l'Assemblée concernée²³ ; si celles-ci sont validées, il reviendra au Président du Congrès de procéder à l'ordonnancement de la dépense²⁴.

À l'inverse, le paiement des dépenses et le recouvrement des recettes propres sont assurés par la Trésorerie de chaque Assemblée et non pas par un agent indépendant organiquement d'elle. En outre, ce paiement ne pourra se faire qu'à partir des fonds de trésorerie disponibles pour les Chambres. Or, en apparence, ces dernières sont dépendantes du Trésor public espagnol qui leur verse de telles ressources de trésorerie tous les trois mois²⁵. Il n'empêche, en pratique, les Chambres n'ont jamais rencontré la moindre difficulté et ont toujours bénéficié des versements escomptés ; tel un exécutant, le Trésor public doit effectuer les versements de manière définitive, sans juger de l'opportunité ni même de la légalité de l'opération.

¹⁷ Norme n° 899/000010, *Bulletin officiel des Cortes generales*, 9 décembre 2014, p. 357.

¹⁸ Article 72.2 CE.

¹⁹ Selon les termes de la norme budgétaire du 9 décembre 2014.

²⁰ Au Sénat, cette procédure est précisément codifiée à l'article 2.3 de la norme budgétaire du 9 décembre 2014.

²¹ Par exemple, le Congrès des députés a bénéficié d'environ 81 000 € d'intérêts financiers en 2015.

²² Articles 31.1 et 32.1 du règlement du Congrès des députés ; norme budgétaire du 9 décembre 2014 pour le Sénat.

²³ Il existe des possibilités de délégation de cette compétence. Voir notamment, pour le Congrès, l'article 3 de la norme du Bureau du 17 novembre 2008, n° 291/000002.

²⁴ Là encore, avec possibilité de délégation d'une telle compétence.

²⁵ Pour le Sénat, le principe est codifié à l'article 23 de la norme budgétaire du 9 décembre 2014.

Enfin, les Chambres peuvent compter sur un fonds de reliquats (*fondo de remanentes*). Alimenté par les crédits non consommés en cours d'année, qui ne seront pas annulés, ce fonds est géré en toute autonomie par chaque Chambre qui peut puiser, à tout moment, les ressources nécessaires pour effectuer une dépense. Ce mécanisme apporte de la souplesse à un système qui contraint les Chambres à intégrer leurs prévisions budgétaires dans la loi de finances et, partant, à dépendre d'une initiative gouvernementale pour obtenir une modification de ladite loi. Puiser dans le *fondo de remanentes* en cours d'année permet de faire face à un imprévu de manière plus sereine sans attendre que l'exécutif ne présente un projet de loi de finances rectificative. Les sommes en question ne sont pas négligeables, ce qui s'explique en grande partie par le fait que les crédits budgétaires inscrits en loi de finances ne sont pas tous consommés. En moyenne, dans les deux Chambres, entre 80% et 85% des crédits sont utilisés²⁶, ce qui laisse la possibilité d'intégrer le reliquat dans le fonds. À titre d'exemple, en 2018, le Congrès des députés peut compter sur un fond d'environ 92 millions d'euros.

Cette liberté doit être nuancée. En pratique, tout d'abord, les Chambres ne recourent à ce mécanisme qu'avec beaucoup de parcimonie. Ensuite, l'utilisation du fonds est très encadrée par les Chambres elles-mêmes. En premier lieu, le secrétariat général devra formuler une demande au Bureau qui se prononcera sur le bien-fondé de puiser dans le fonds pour financer la dépense en question. Dans un second temps, et quelle que soit la Chambre concernée, le fonds ne peut financer que des dépenses d'une certaine nature. Lors d'une réunion du 29 avril 2003, le Bureau du Congrès des députés²⁷ a souhaité limiter, en principe, l'utilisation de ce fonds aux seules dépenses d'investissement; les dépenses devront porter sur les biens, immeubles et meubles, considérés comme faisant partie du patrimoine et dont la durée de vie est supérieure à un exercice économique²⁸. Toutefois, et de manière exceptionnelle, le fonds pourra servir à financer des dépenses extraordinaires non prévues lors de l'adoption du budget de la Chambre ou des dépenses qu'il est impossible de reporter sur l'exercice suivant alors même qu'il existait des crédits prévus à cet effet mais que ces crédits se sont avérés insuffisants.

À ces pouvoirs conséquents s'ajoute une compétence totale des organes des Chambres pour exercer un contrôle sur l'activité budgétaire.

II. Un contrôle interne exclusif

Le modèle espagnol d'autonomie parlementaire comporte en soi un degré élevé d'autonomie

financière. Cependant, cela ne signifie pas pour autant une absence de contrôle car, en Espagne, les Chambres, ainsi que tous les pouvoirs publics, doivent respecter la Constitution et l'ordre juridique, comme prévu par l'article 9.1 de la Charte fondamentale, et sont, en tout cas, soumises aux tribunaux. Les règlements du Congrès des députés et du Sénat attribuent la compétence du contrôle de l'exécution de leurs budgets au Bureau²⁹. Pour développer cette fonction, il bénéficie du support technique interne des *Interventores*, les Contrôleurs de chaque Chambre. Comme dans l'exercice de l'audit de l'administration générale de l'État, l'audit interne de la gestion économique et financière parlementaire est exercé conformément au principe d'une totale autonomie à l'égard des autorités ou des institutions soumises à contrôle.

C'est dans ce contexte que s'inscrit le travail d'audit en tant que contrôle interne des *Cortes generales* et de chaque Chambre. Le travail est réalisé par des conseillers juridiques des *Cortes* ayant accédé au rang de directeur, par désignation du Bureau ou des Bureaux conjoints dans le cas de l'audit des *Cortes generales*. Un Bureau de comptabilité est sous la dépendance directe de chaque Contrôleur.

Dès lors, trois audits indépendants les uns des autres sont possibles : l'audit des *Cortes generales*, réalisé dans le cadre du budget des *Cortes*, du Défenseur du Peuple et de la Commission électorale centrale; l'audit du Sénat, effectué dans le cadre du budget de la Chambre haute; l'audit du Congrès des députés : ce contrôle interne est conduit au sein du budget de la Chambre basse.

Les travaux d'audit interne du Parlement sont règlementés en Espagne par des normes internes puisque la loi sur le budget général de l'État exclut de son champ d'application les *Cortes generales*, conformément au principe d'autonomie budgétaire prévu par l'article 72CE³⁰. Au Congrès, il s'agit des normes de contraction des obligations, gestion et contrôle des dépenses et ordres de paiement du 17 novembre 2008 et de l'instruction sur la procédure de contraction des obligations, d'inspection et de gestion des dépenses. Au Sénat il s'agit des normes sur la procédure budgétaire, le contrôle, la comptabilité et l'activité contractuelle du 2 décembre 2014.

L'audit au sein des Chambres a pour but : d'assurer le respect de la loi en vigueur; de vérifier l'enregistrement adéquat et la comptabilisation des opérations effectuées ainsi que leur inscription dans les comptes et les états financiers des Chambres; d'évaluer que l'activité et les procédures

²⁶ Ainsi, en 2016, 83,15% des crédits affectés au financement du Congrès des députés ont été effectivement consommés.

²⁷ Les limites sont identiques au Sénat : cf l'article 21 de la norme budgétaire du 9 décembre 2014.

²⁸ À titre d'exemple, le parking sous-terrain du Congrès des députés fut construit grâce au *fondo de remanentes*.

²⁹ Article 31.1.2° du règlement du Congrès des députés, et article 36.1.e) du règlement du Sénat.

³⁰ Article 2.3 de la Loi générale budgétaire du 26 novembre 2003.

soumises au contrôle sont conformes aux principes de bonne gouvernance financière et aux principes de stabilité budgétaire.

L'exercice de l'audit interne englobe : l'exercice de l'audit critique ou d'un contrôle préalable du point de vue formel et matériel ; le contrôle financier qui s'exerce de façon permanente.

Le contrôle s'exerce, avant qu'ils ne soient approuvés, à l'égard de tous les actes, documents ou rapports des Chambres créant des droits et des obligations économiques ainsi que des paiements correspondants et de l'utilisation générale des fonds publics. L'objectif de l'audit du Congrès des députés est donc d'assurer le respect de la loi en vigueur ou des dispositions applicables dans chaque cas, notamment par le biais d'un examen formel de tous les documents devant être obligatoirement rattachés au dossier. Cette procédure peut être suivie d'une vérification matérielle de l'emploi effectif et réel des fonds publics.

En conséquence, toutes les propositions de dépenses du Congrès des députés sont soumises à un audit préalable afin de vérifier l'existence des crédits budgétaires correspondants, ainsi que d'assurer le respect de la législation en vigueur, des normes et des accords du Bureau. L'audit formel du paiement a lieu pendant la phase de paiement afin d'assurer la bonne expédition des ordres de paiement, ainsi que le versement subséquent en faveur du bénéficiaire conformément au montant préalablement défini. À cet effet, il est nécessaire de présenter la proposition d'ordre de paiement au Contrôleur ainsi que l'accréditation de conformité aux exigences du contrat, dans le but de procéder à la reconnaissance de l'obligation.

Si l'audit considère que l'acte, le dossier ou le document examiné est conforme à la loi, un document signé doit le faire constater. À l'inverse, si l'audit détecte des anomalies dans le dossier découlant de l'inobservation des exigences ou des démarches non essentielles, un avis favorable est prononcé, mais il reste subordonné à la résolution du défaut avant l'approbation finale du dossier. Seulement si l'audit manifeste son désaccord à l'égard des dossiers ou des documents examinés, tant sur le fond que sur la forme, un avis motivé doit être formulé. La gestion du dossier est alors suspendue et celui-ci est renvoyé au service d'origine afin de corriger les erreurs détectées. L'audit permet ainsi de détecter un manque de fonds, des irrégularités graves dans la documentation justificative ou encore des omissions des exigences formelles et des démarches fondamentales, y compris le manque d'audit préalable, ce qui peut

entraîner la nullité de l'acte. En outre, l'audit peut considérer que la suite du dossier est de nature à engendrer des dommages économiques à la Chambre. Si les objections mises en exergue par l'audit ne sont pas acceptées et l'avis rejeté, le dossier est renvoyé au Bureau afin qu'il se prononce.

En définitive, il appartient au Bureau de la Chambre, sous la direction et la coordination du Président (par analogie avec le Conseil des ministres), de résoudre les conflits concernant les avis motivés en matière d'audit parlementaire, puisque le Bureau est le responsable final du contrôle budgétaire. La compétence d'audit des Chambres demeure aussi une qualité fondamentale permettant d'établir un rapport raisonné préalable concernant les autorisations de modifications budgétaires et l'affectation du solde accumulé des reliquats des crédits en fin d'exercice au cours des exercices suivants.

Le contrôle de l'exécution du budget des Chambres est complété quand les Bureaux approuvent les comptes à la fin de chaque exercice. Après son approbation, le Bureau soumet la liquidation budgétaire au débat en séance plénière, le même organe qui connaît et approuve le Compte général de l'État.

Finalement, les comptes sont publiés sur le site internet du Congrès et du Sénat. Les portails de la transparence (*portales de transparencia*) de chaque Chambre publient aussi, tous les trois mois, les informations sur l'exécution de ses budgets. Et c'est aussi sur ce portail que les Chambres publient toutes les informations économiques ainsi que celles liées à leurs activités contractuelles, en application des règles de transparence approuvées par ses Bureaux³¹.

Ces derniers temps, la demande d'une plus grande transparence aux pouvoirs publics a conduit à un débat sur l'opportunité d'ajouter, ou non, au contrôle interne des comptes parlementaires un contrôle externe assuré par la Cour des comptes (*Tribunal de cuentas*). Cette question demande une réflexion profonde qui dépasse les limites du droit financier puisqu'il s'agit surtout d'une question de droit constitutionnel.

Du point de vue du droit financier, les principes qui devraient régir le contrôle des fonds publics, qui prévoient le contrôle interne et le contrôle externe de ceux-ci, ne font aucun doute. Mais si dans l'histoire du droit constitutionnel parlementaire européen, a largement prévalu la suffisance du contrôle financier interne des parlements, ce fait s'explique parce que la perspective adoptée est plus large. Les racines de l'autonomie budgé-

³¹ Normes du Bureau du Congrès des députés du 20 janvier 2015 pour l'application des dispositions de la loi 19/2013 du 9 décembre sur la transparence, l'accès à l'information publique et la bonne gouvernance de la Chambre, en relation avec son activité soumise au droit administratif. Normes du droit d'accès à l'information publique du Sénat, approuvées par le Bureau du Sénat dans sa séance du 2 décembre 2014.

> 2^e symposium international de finances publiques comparées 22-23 mars 2018

³² Mémoire du Monde, UNESCO 2013: « Le décret de Leon de 1188 est un ensemble de documents contenant les plus anciennes informations concernant le système parlementaire européen. Ces documents originaux d'Espagne sont basés sur la célébration d'un *Curia Regia* (Conseil Royal) pendant le règne d'Alfonso IX de Leon (1188-1230) ».

³³ Article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

³⁴ Article 4 de la loi organique 2/1982 du 12 mai.

taire de la Chambre sont profondes et remontent à la lutte historique du Parlement contre le pouvoir de la Couronne qui, en Espagne, date des *Cortes* de Leon qui eurent lieu en 1188³².

En ce qui concerne l'autonomie financière des Parlements, il importe de rappeler l'importance du principe de la séparation des pouvoirs qui, avec la garantie de l'ensemble des droits fondamentaux, participe des principes de la primauté du droit³³. L'autonomie budgétaire du Parlement n'est qu'une facette d'une autonomie beaucoup plus large : l'autonomie du pouvoir législatif. Sa raison d'être est la nécessité pour le législateur de ne pas être limité par un pouvoir externe puisque l'équilibre des pouvoirs garantit qu'on n'en abusera pas.

Dans les systèmes parlementaires comme le modèle espagnol, il existe un lien étroit entre la majorité parlementaire et le gouvernement élu par elle. Pour cette raison, la séparation des pouvoirs revêt une importance essentielle pour garantir les droits des minorités. Il ne s'agit pas seulement de la non-ingérence extérieure dans le domaine du pouvoir législatif, mais aussi de la protection des minorités dans les Chambres.

L'autonomie budgétaire est la garantie que les représentants de la souveraineté nationale auront les moyens matériels dont ils ont besoin pour légiférer et contrôler le pouvoir exécutif. Toute proclamation d'indépendance du pouvoir législatif serait inefficace si les Chambres ne disposaient pas librement des ressources matérielles nécessaires pour permettre leur organisation et leur fonctionnement indépendant. Pour cette raison,

toute réflexion sur un contrôle externe du Parlement, que ce soit dans la sphère organisationnelle, dans le règlement ou dans le budget, doit être placée dans ce contexte de droit constitutionnel.

Dans ce contexte, l'article 136 CE indique que « la Cour des comptes est l'organe suprême qui supervise les comptes et la gestion économique de l'État, ainsi que du secteur public. Il dépendra directement des *Cortes generales* et exercera ses fonctions par sa délégation à l'examen et à l'approbation du Compte général de l'État ». Les membres de la Cour des comptes, tout en exerçant leur contrôle avec une indépendance fonctionnelle absolue, sont élus par la plénière de chaque Chambre. Par conséquent, en Espagne, la Cour des comptes n'est pas un organe extérieur aux *Cortes generales*.

Ainsi, la loi organique relative à la Cour des comptes espagnole ne comprend pas le Parlement dans son champ d'application. Le législateur a estimé que ce dernier ne fait pas partie du secteur public car les *Cortes* ne sont pas une administration territoriale et n'exécutent pas une politique publique³⁴.

En conclusion, le rendu des comptes est un principe inhérent à toutes les autorités publiques. La question est de savoir à qui les comptes du Parlement doivent être rendus. Le Parlement espagnol a ordonné que les comptes du Congrès des députés soient exclusivement contrôlés par son Bureau et rendus aux représentants de la souveraineté nationale lors de son débat en session plénière et aux citoyens lors de sa publication sur le portail de transparence de la Chambre.

De la définition de l'autonomie financière à sa mise en œuvre : l'autonomie budgétaire et comptable du Parlement italien

³⁵ Mme Blairon a rédigé la première partie de l'article et son introduction. Nous tenons à souligner qu'elle a également assuré la traduction intégrale de l'italien vers le français des propos écrits et oraux du Pr. MICCÙ. Qu'elle en soit très vivement et très chaleureusement remerciée et félicitée.

³⁶ Pr. MICCÙ a rédigé la seconde partie de l'article et sa conclusion.

³⁷ Cf. J.C. MAITROT, *Recherches sur la notion d'autonomie financière en droit public*, Thèse pour le doctorat en droit, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 1972, 311 pages; V. DUSSART, « Autonomie financière et budget autonome », in G. ORSONI, *Dictionnaire encyclopédique Finances publiques*, 2^e éd., Economica, PUAM, p. 68.



Mme Katia BLAIRON³⁵,
Maître de conférences à l'Université de Lorraine
Pr. Roberto MICCÙ³⁶,
Professeur à l'Université della Sapienza de Rome

Introduction

L'autonomie financière se définit en fonction de l'institution qui en bénéficie. Elle est la conséquence d'un statut. Concernant le Parlement italien, il s'agit de sa qualité d'organe constitutionnel et à ce titre, de son indépendance constitutionnelle vis-à-vis des autres pouvoirs constitutionnels qui implique son indépendance financière. C'est pourquoi il serait difficile d'un point de vue théorique d'en généraliser la définition, par exemple à l'ensemble des entités³⁷, dont les collectivités territoriales. Sur ce point le cas italien se distingue

de la France car l'autonomie financière du Parlement a été définie en creux de celle des conseils régionaux. C'est précisément par les différences et les points communs relevés avec l'autonomie financière des autres institutions italiennes que celle du Parlement italien a été précisée. Plusieurs éléments sont ainsi à prendre en considération : la place constitutionnelle du Parlement au sein des pouvoirs publics ; le bicamérisme égalitaire ; la reconnaissance en droit italien des droits spécifiques aux Chambres (comme l'*autodichia*) ; le régionalisme et enfin le système des sources régissant l'autonomie financière du Parlement.

Concernant une institution constitutionnelle dont l'indépendance politique est garantie, l'autonomie financière du Parlement ne peut donc se comprendre et se définir³⁸ qu'à partir de ses relations avec les autres institutions constitutionnelles. De fait, l'autonomie financière du Parlement est d'abord une histoire d'émancipation³⁹ budgétaire vis-à-vis de l'exécutif, qui contrôlait implicitement son budget. La Chambre des députés va manifester sa volonté de prendre en main la préparation de son budget, par l'instauration progressive d'une procédure d'adoption interne. L'enjeu était surtout pour la Chambre de se doter de sa propre administration car les fonctionnaires du Parlement dépendaient des ministères⁴⁰.

La définition de l'autonomie budgétaire du Parlement dépend donc du contexte historique, politique, institutionnel et financier. Elle a été progressivement précisée par la Cour constitutionnelle italienne (I). Ses caractéristiques permettent de mettre en lumière les spécificités italiennes de l'autonomie budgétaire et comptable du Parlement (II).

I. Définition et protection constitutionnelles de l'autonomie budgétaire du Parlement italien

L'autonomie budgétaire du Parlement a été consacrée comme principe constitutionnel, mais elle a été débattue et précisée à l'occasion d'affaires qui l'ont concernée directement ou indirectement : directement, par la volonté du gouvernement de réduire son budget et la volonté de la Cour des comptes de le contrôler ; et indirectement, à travers le contentieux de l'autonomie financière des conseils régionaux. Dans ce cadre, l'autonomie budgétaire du Parlement a d'abord été garantie en raison du caractère souverain de l'organe (A), puis en raison de la nature constitutionnelle des fonctions (législatives) qu'il exerce

(B). Elle a ainsi et enfin permis de protéger l'ensemble des actes du Parlement y compris ceux qui n'ont pas la nature de loi comme les actes de gestion (C).

A. Autonomie budgétaire et souveraineté de l'organe

L'autonomie budgétaire du Parlement a d'abord été définie à partir du Parlement lui-même. Souverain, il jouit d'une immunité de principe. Sa souveraineté, sa position suprême qu'il occupe dans l'ordre juridique italien, a été définie par distinction des assemblées régionales⁴¹. Son autonomie financière bénéficie d'une protection renforcée par rapport à ces dernières. C'est ce qu'a reconnu la Cour constitutionnelle à l'occasion d'un litige concernant l'autonomie financière et comptable reconnue aux conseils régionaux⁴². La Cour constitutionnelle a admis un contrôle de la Cour des comptes sur les actes de ces derniers au motif que les conseils régionaux ne bénéficient que de l'autonomie, ne leur permettant pas de bénéficier des dérogations apportées au contrôle de la Cour des comptes sur les actes du Parlement qui, lui, est souverain.

De cette indépendance absolue du Parlement vis-à-vis des autres organes constitutionnels, la Cour constitutionnelle en a déduit que le contrôle de la Cour des comptes ne pouvait pas porter sur l'activité des chambres du Parlement (ainsi que sur celle de la Présidence de la République et de la Cour elle-même)⁴³.

B. Indépendance financière et fonction constitutionnelle

Par la suite, la Cour constitutionnelle n'a plus fondé l'autonomie budgétaire du Parlement sur sa souveraineté mais sur la protection constitutionnelle de ses fonctions spécifiques. Ce modèle fonctionnel a été suivi par la Cour constitutionnelle en 1985⁴⁴, à partir d'une question régionale relative à l'immunité des conseillers régionaux. La Cour procède encore à une comparaison avec les parlementaires bénéficiant de l'immunité prévue par la Constitution qui implique l'absence de tout contrôle juridictionnel. Cette immunité est liée « à la protection des fonctions les plus élevées de représentation politique »⁴⁵, c'est-à-dire la fonction législative. Celle-ci étant garantie par la Constitution, l'acte législatif va être également préservé. Cependant, comme la Cour le reconnaît elle-même, les fonctions parlementaires ne se réduisent pas à la fonction législative⁴⁶. La question est alors de savoir si la protection consti-

³⁸ Mais « l'autonomie financière se mesure plus qu'elle ne se définit » (V. DUSSART, *op. cit.*, p. 67).

³⁹ A. CARMINATI, *Forme dell'autonomia organizzativa delle camere : la gestione del bilancio interno*, Promodis Italia Editrice, Brescia, 2004, p. 7.

⁴⁰ A. CARMINATI, *op. cit.*, p. 8.

⁴¹ Cf. Cour constitutionnelle, sentence n. 110 du 26 juin 1970.

⁴² Cf. Cour constitutionnelle, sentence n. 143 du 30 décembre 1968.

⁴³ *Ibid.*, considérant en droit n. 2.

⁴⁴ Cour constitutionnelle, sentence n. 69 du 20 mars 1985.

⁴⁵ *Ibid.*, considérant en droit n. 4.

⁴⁶ Cf. *ibid.*, considérant en droit n. 5.

tutionnelle s'étend également aux autres actes du Parlement qui n'ont pas une nature législative, comme les actes de gestion et les règlements, principale source de l'autonomie budgétaire. La couverture constitutionnelle des fonctions politiques parlementaires va finir par s'étendre aux actes adoptés dans le cadre de l'auto-administration de l'Assemblée (les règlements)⁴⁷. Ce que l'on ne retrouve pas d'ailleurs concernant les conseils régionaux.

Le critère fonctionnel a été également utilisé à l'encontre de la Cour des comptes. Sa fonction constitutionnelle consiste dans « le contrôle préalable de légalité [*legittimità*] des actes du gouvernement ainsi que le contrôle *a posteriori* de la gestion du budget de l'État »⁴⁸. Figurant dans un titre de la Constitution consacré au gouvernement, la Cour constitutionnelle en a déduit que le contrôle de la Cour des comptes porte exclusivement sur l'administration et non sur les autres organes constitutionnels, dont le Parlement⁴⁹. Ce contrôle doit être circonscrit et est limité par les autres normes et principes constitutionnels⁵⁰.

C. Indépendance financière et protection du pouvoir normatif

La question de l'indépendance financière et de la protection du pouvoir normatif du Parlement avait d'abord été évoquée en 1981⁵¹ dans une affaire concernant directement l'autonomie budgétaire du Parlement. Il s'agissait d'un conflit de compétence posé devant la Cour constitutionnelle contre des décisions de la Cour des comptes visant les comptes des comptables des organes constitutionnels, en l'espèce les deux chambres du Parlement et la Cour constitutionnelle. Le Sénat avait considéré que l'immunité de juridiction comptable aurait pu découler de l'immunité du siège du Parlement, empêchant ainsi la Cour des comptes d'accéder aux documents nécessaires à son contrôle. Si l'immunité du siège n'a pas été retenue par la Cour dans ce cas⁵², ce principe sert toutefois de fondement à une dérogation étendue bénéficiant au Parlement italien. Il s'agit du principe de *autodichia*, consistant dans une juridiction interne – pouvant être qualifiée d'absolue – sur les litiges impliquant le Parlement et ses fonctionnaires ou contractuels, ses marchés publics ou l'attribution de subventions. En somme, ce principe exclut toute juridiction externe au Parlement, judiciaire et donc comptable. Pour revenir au cas de 1981, le président de la Chambre des députés avait quant à lui remarqué qu'un « contrôle de la Cour des comptes risquerait de

porter sur 'des décisions que les Chambres considèrent comme secrètes' ». La publicité des actes du Parlement, ainsi permise par un contrôle de la Cour des comptes, aurait constitué une violation de l'article 64 (alinéa 2) de la Constitution, ce que la Cour n'a pas non plus retenu.

Surtout, la Cour constitutionnelle s'est référée à « une coutume constitutionnelle »⁵³ reconnue par les institutions, qui sont venues préciser au cours du temps les aspects concrets de leur autonomie fonctionnelle au moyen de leur pouvoir normatif. La question se déplace ainsi sur le plan des sources. Concernant le Parlement, la Cour relève ainsi une pluralité d'actes dont le règlement « qui a un domaine réservé » par la Constitution⁵⁴, principale source de son autonomie budgétaire. Par conséquent, un contrôle de la Cour des comptes sur les décisions adoptées par le Parlement au moyen de ses règlements constituerait une violation de la Constitution⁵⁵. La véritable source constitutionnelle de l'autonomie comptable est ainsi l'article 64 al. 1 de la Constitution portant sur le pouvoir réglementaire des Chambres⁵⁶.

Si le principe de l'autonomie comptable du Parlement a été ainsi résolu, il pourrait être remis en cause dans certains de ses aspects. Ainsi par exemple la définition du montant de l'indemnité des membres du Parlement. Selon l'article 69 de la Constitution, « les membres du Parlement perçoivent une indemnité fixée par la loi ». La loi, qui a été adoptée en 1965⁵⁷, ne détermine pas un montant précis. Elle renvoie au pouvoir réglementaire de chaque chambre le soin de le faire, laissant au bureau de la présidence une marge d'appréciation large. La doctrine italienne n'a pas manqué de critiquer la constitutionnalité de cette loi, dont la réserve s'est révélée très relative. Composante essentielle de l'autonomie parlementaire, l'indemnité ainsi régie ne bénéficie d'aucune garantie et, comme toute loi, peut être remise en cause par un référendum, comme cela a été envisagé en 1994⁵⁸. Enfin, et surtout, la loi ne prévoit pas expressément un montant minimum. Dans ce cadre, l'indemnité parlementaire n'est pas considérée comme un moyen de garantir l'autonomie politique et financière du Parlement (contrairement à ce qui est prévu pour les juges de la Cour constitutionnelle). Sa réglementation traduit davantage « une volonté de contenir la capacité de dépense », son « paramètre opère donc *contre* l'autonomie financière » du Parlement⁵⁹, ce que la pratique a toutefois contredit à plusieurs reprises. En effet, la coutume

⁴⁷ Cf. sentence 69/1985 précitée. Sur le caractère « primaire » des fonctions législatives des régions, mais sur la problématique de la gestion clientéliste de certaines et la nécessité d'un contrôle de gestion : Cour constitutionnelle, sentence n. 209 du 2 juin 1994.

⁴⁸ Article 100, al. 2, de la Constitution.

⁴⁹ Et la Cour constitutionnelle elle-même : Cour constitutionnelle, sentence n. 143/1968 précitée, considérant en droit n. 2; cf. sentence n. 110/1970 précitée.

⁵⁰ Cf. Cour constitutionnelle, sentence n. 129 du 10 juillet 1981, considérant en droit n. 3.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² La Cour avait pourtant reconnu l'immunité du siège du Parlement dans la sentence n. 14 du 4 mars 1965.

⁵³ Cf. Cour Constitutionnelle, sentence n. 154 du 23 mai 1985.

⁵⁴ Cf. articles 64 et 72 de la Constitution.

⁵⁵ Cf. Cour Constitutionnelle, sentence n. 154/1985 précitée.

⁵⁶ « Chaque chambre adopte son règlement à la majorité absolue de ses membres ».

⁵⁷ Loi n. 1261 du 31 octobre 1965, GURI du 20 novembre 1965, n. 290.

⁵⁸ GURI n° 4 du 7 janvier 1994.

⁵⁹ A. CARMINATI, *op. cit.*, p. 23.

constitutionnelle reconnaît au Parlement une autonomie complète, faisant de lui le maître d'œuvre de son budget.

II. L'autonomie de décision budgétaire d'un Parlement bicaméral égalitaire

Le Parlement assure son autonomie budgétaire au moyen d'une procédure dérogatoire du droit commun (A), prenant en compte les spécificités du bicamérisme égalitaire italien. Si son autonomie est cependant susceptible d'être remise en cause par une pratique institutionnelle (B), la coutume et les principes constitutionnels garantissent une véritable autonomie comptable (C).

A. L'absence d'une loi budgétaire ad hoc : une protection aléatoire de l'autonomie financière parlementaire

L'autonomie budgétaire du Parlement ne se traduit pas formellement dans un document budgétaire autonome. Plus précisément, le budget du Parlement ne figure pas dans une loi budgétaire spéciale, distincte de celle contenant le budget général, contrairement d'ailleurs au Président de la République⁶⁰ et à la Cour constitutionnelle qui bénéficient ainsi d'une « garantie [d']autonomie face au gouvernement et au Parlement »⁶¹. Si le Parlement décide du montant de sa propre dotation indépendamment du gouvernement (cf. B.), ce dernier, seul détenteur de l'initiative budgétaire, pourrait à ce titre agir sur le budget général contenant le budget des chambres, comme il avait voulu le faire en 1993. Sur sa propre initiative⁶², il avait cherché à réduire de 3% les dépenses des chambres, dans le cadre général d'assainissement des finances publiques. Les chambres ont vivement réagi : l'Assemblée s'opposa à la conversion de décrets-lois prévoyant ladite diminution des dépenses et adopta, avec l'accord du gouvernement, deux ordres du jour : l'un portant sur l'opportunité et l'objectif de réduction des dépenses générales des organes constitutionnels ; l'autre invitant l'exécutif à se concerter avec les représentants des institutions pour réaliser cet objectif. Si le résultat finit par être identique, l'initiative revint au Parlement. L'histoire s'est répétée peu après en 1995 lorsque le gouvernement diminua encore les dépenses des chambres par décret-loi. Face aux vives réactions du Parlement, le gouvernement signifia qu'il « n'avait pas eu l'intention d'amoin-drir le principe constitutionnel de l'autonomie comptable et fonctionnelle des assemblées législatives »⁶³ et

avait ainsi retiré la disposition contestée par un amendement.

De ce débat l'on constate que les impératifs budgétaires prévus à l'article 81 de la Constitution ne s'imposent pas aux chambres. La pratique a en effet démontré que l'équilibre budgétaire voulu par le gouvernement pour l'ensemble des budgets publics ne peut être imposé par lui, et que toute décision budgétaire concernant le Parlement ne peut émaner que de ce dernier. Le pouvoir des chambres de déterminer le montant de leur dotation relève donc moins de la convenue politique que de la coutume⁶⁴.

Si en la forme le budget du Parlement est contenu dans le budget général, sa procédure d'adoption est différente, considérant qu'il s'agit « d'actes distincts et séparés »⁶⁵.

B. Une autonomie garantie par une procédure budgétaire dérogatoire

L'autonomie financière des Chambres trouve son fondement normatif dans l'article 64 de la Constitution⁶⁶ et, par conséquent, dans les règlements de chaque Chambre. La coutume et les usages revêtent également une importance particulière dans ce domaine.

Concernant spécifiquement la Chambre des députés, la principale source normative est prévue aux articles 10 alinéa 2, 12 alinéa 2, et 66 du Règlement intérieur d'Administration et de comptabilité⁶⁷ (RAC). En particulier, la procédure d'adoption se déroule en trois phases : a) préparation du projet de budget et du compte rendu de gestion par les Questeurs ; b) adoption du projet par le Bureau de la Présidence ; c) discussion et vote du projet et du compte rendu de gestion par l'Assemblée. Siège politique par excellence, celle-ci est donc l'organe compétent pour décider définitivement du budget de la Chambre. Dans la discussion et l'approbation de l'ordre du jour (ou les autres actes parlementaires de gestion), les parlementaires peuvent agir sur les décisions de dépenses ou leurs critères d'utilisation.

D'un point de vue matériel, les critères de rédaction du budget de la Chambre – tous prévus par le RAC – ne sont pas différents de ceux de la comptabilité publique de l'État. Une fois le budget de la Chambre adopté, son président transmet au gouvernement sa demande de dotation ou des fonds supplémentaires en cours d'exercice⁶⁸. Il convient de remarquer que les deux parties du budget du Parlement connaissent des règles spécifiques.

⁶⁰ L'article 84, al. 3, de la Constitution prévoit une dotation établie par la loi (cf. loi n. 1077 du 9 août 1948).

⁶¹ A. CARMINATI, *op. cit.*, p. 16

⁶² Au moyen d'un décret-loi.

⁶³ Cité par A. CARMINATI, *op. cit.*, p. 13 sqq.

⁶⁴ Cf. A. CARMINATI, *op. cit.*, p. 8.

⁶⁵ V. DI CIOLLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, 15^e éd., 2013, p. 437.

⁶⁶ Cf. *supra* I.C. Sur l'article 64 cf. A. MANZELLA, *Le Camere*, art. 64, II, in G. BRANCA (dir.), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1986.

⁶⁷ *Regolamento interno di Amministrazione e contabilità*.

⁶⁸ Article 10, alinéa 1, RAC.

Concernant les crédits, les chambres ne disposent pas de ressources propres. Leurs ressources dépendent directement de l'État : le gouvernement accorde une dotation dont le montant est voté par chaque assemblée dans son budget. Les ressources parlementaires sont donc constituées principalement de ressources transférées par l'État, et éventuellement du produit de l'aliénation du domaine. Les chambres ne sont pas titulaires d'un patrimoine distinct de celui de l'État. La question a été de savoir si les chambres sont titulaires d'un titre de propriété⁶⁹, ce que la doctrine italienne a refusé de reconnaître dans un premier temps considérant que les chambres ont la simple disponibilité des biens de l'État (qui figurent d'ailleurs dans la comptabilité générale de l'État). Depuis récemment, la doctrine ne se préoccupe plus de définir la nature juridique des biens patrimoniaux et se concentre sur la destination, l'utilisation, du bien, autrement dit la finalité de la dotation : l'intérêt public.

Concernant les dépenses, le RAC applique le principe selon lequel plus le montant est important, plus élevé sera le niveau hiérarchique compétent. D'une manière générale, sauf exception, le collège des Questeurs a une compétence générale ou « résiduelle » concernant les décisions de dépenses, alors que les dépenses les plus importantes sont décidées par l'organe collégial suprême de la Chambre, le Bureau de la Présidence : au centre de la procédure de dépenses se trouve toujours un organe politique, avec pour conséquence le fait que chaque décision de dépense présente inévitablement un caractère politique.

Pour une partie de la doctrine⁷⁰, le principe bicaméral devrait exiger l'approbation de la reddition des comptes par chaque chambre, par une loi. Mais cette solution supposerait l'adoption de la loi par les deux chambres, c'est-à-dire qu'une chambre intervienne dans le contrôle du budget de l'autre, contrairement aux impératifs de l'autonomie budgétaire de chacune. La solution alternative consiste alors dans la présentation des comptes des organes de gestion devant uniquement leur propre chambre, en dehors de tout cadre législatif⁷¹.

C. Une autonomie comptable étendue et ses implications financières et politiques

Dès que la dotation a été transférée, l'État n'en apprécie ni le montant ni la destination. Le

contrôle de la Cour des comptes ne porte que sur la régularité de ce transfert⁷² et a été strictement cantonné à ce stade. L'absence de contrôle de la gestion des dépenses du Parlement a été ainsi reconnue et acceptée⁷³. En pratique, le Ministre du Trésor met à disposition les fonds nécessaires par un acte unique (mandat direct). La sortie unique et immédiate de la dotation du budget de l'État présente l'inconvénient de constituer une charge pour le Trésor, d'autant plus que les chambres peuvent parfaitement ne pas l'utiliser. Cette procédure comptable a été considérée d'un côté comme une dépense superflue, représentant une charge économique pour les caisses de l'État qui pourraient en utiliser une partie pour l'achat de bons du Trésor⁷⁴. D'un autre côté, les chambres recouvrent une pleine autonomie dans leurs dépenses pour l'exécution desquelles il ne leur est pas besoin de solliciter régulièrement un mandat du ministre, disposant à ce titre de leur propre comptable.

Malgré une autonomie très large, les Parlements contemporains sont volontiers considérés comme des institutions modernes et transparentes soumises à des contrôles dans le cadre de la séparation des pouvoirs constitutionnels. Cette conception ne correspond cependant pas aux règles applicables à la gestion des chambres italiennes, qui les soustraient au principe de légalité, à la juridiction de droit commun et aux formes ordinaires de contrôle comptable auxquelles sont pourtant soumises toutes les administrations et, en général, tous les organismes de droit public⁷⁵. Le système des contrôles comptables représente un des corollaires les plus problématiques liés à l'autonomie financière des chambres. Concernant en particulier la Chambre des députés, le RAC institue des formes strictes de contrôle comptable⁷⁶ dans le cadre desquelles le Collège des Questeurs – compétent également pour adopter les décisions de dépenses – joue un rôle central. L'on retrouve une dernière particularité de l'autonomie comptable des chambres par rapport à celle des autres organes constitutionnels. En effet, comme pour le Parlement, la gestion des comptes de la présidence de la République et de la Cour constitutionnelle ne fait l'objet d'aucun contrôle de la part de la Cour des comptes⁷⁷. Elle est toutefois soumise à un contrôle du Parlement. Le contrôleur doit-il alors être contrôlé, mais l'autonomie budgétaire du Parlement telle que définie précédemment l'autorise-t-elle ?

⁶⁹ A. CARMINATI, *op. cit.*

⁷⁰ Cf. A. CARMINATI, *op. cit.*, p. 38.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Cf. Cour Constitutionnelle, sentence n. 143/1968 précitée.

⁷³ Cf. Cour constitutionnelle, sentence 129/1981 précitée et *supra* partie 1.

⁷⁴ A. CARMINATI, *op. cit.*, p. 23 sqq.

⁷⁵ L'indépendance économique des Assemblées législatives, à travers la création d'organismes administratifs et comptables internes, suit le modèle britannique qui s'est ensuite diffusé dans les autres systèmes parlementaires du continent. L'expérience française post-révolutionnaire a fourni une contribution décisive à la redéfinition des fondements juridiques de l'indépendance administrative des Assemblées politiques. Sur cette évolution, cf. la reconstruction historique de C. SPECCHIA, *L'autonomia contabile e finanziaria delle Camere del Parlamento*, in *Camera dei deputati, Boll. di inf. cost. e parl.*, n. 1, 1983; P. ZICCHITTO, *Le "zone franche" del potere legislativo*, Torino, 2017, p. 286 sqq.

⁷⁶ Cf. titre VI, articles 68 à 75, de la Constitution.

⁷⁷ À l'exception de la présidence du Conseil qui est soumise au contrôle de la Cour des comptes : cf. Cour constitutionnelle, sentence n. 221 du 29 mai 2002.

Conclusion

Un système de contrôle interne comme le connaît le Parlement actuel⁷⁸ ne donne manifestement pas des garanties suffisantes, mais semble pour l'heure être le seul possible.

Le maintien, dans le système constitutionnel italien, de l'exclusion de tout contrôle juridictionnel sur les décisions internes du Parlement (les *interna corporis*⁷⁹), proclamée par la bien connue jurisprudence constitutionnelle sur le sujet, a toujours interdit tout contrôle externe sur les agents qui gèrent l'argent public des assemblées parlementaires.

L'exclusion du contrôle comptable sur les actes de gestion financière des assemblées, motivée par la nécessité de préserver l'indépendance du pouvoir législatif, présente des limites évidentes. En premier lieu, l'on doit reconnaître que l'argent dépensé pour le fonctionnement des assemblées élues est en tout état de cause public et que l'activité de gestion ne figure pas parmi les fonctions primaires du Parlement. En second lieu, les raisons historiques et politiques qui, à l'origine, avaient déterminé une séparation parfaite de la gestion comptable des Chambres des autres organes et administrations publics ont beaucoup

perdu de leur importance dans l'État constitutionnel contemporain : dans ce dernier en effet, les organes constitutionnels sont tous soumis à la suprématie constitutionnelle, y compris le Parlement qui ne doit plus lutter pour affirmer son propre rôle constitutionnel – par exemple, vis-à-vis de la Couronne, comme cela a eu lieu dans les premiers systèmes parlementaires de l'époque libérale. Dans ce contexte constitutionnel, toute mesure spéciale ou dérogatoire en faveur d'un organe constitutionnel par rapport aux autres doit non seulement être formulée dans la Constitution, mais aussi contribuer à réaliser une séparation des pouvoirs « au sens strict », entendue comme garantie contre l'oppression d'un pouvoir sur un autre, ou du contrôle de l'un sur un autre.

Pour ces raisons, dans le silence de la Constitution italienne concernant de possibles exceptions au dispositif combiné de ses articles 100 alinéa 2 (sur les formes de contrôle administratif de la Cour des comptes) et 103 alinéa 2 (sur la compétence juridictionnelle de la même Cour), il semble difficile aujourd'hui de continuer à soutenir une immunité absolue des chambres contre tout système de contrôle – et des principes – applicable à toutes les autres administrations et organes de l'État.

⁷⁸ Pour une étude complète de la jurisprudence de la Cour sur l'*interna corporis*, cf. G.G. FLORIDIA, « L'ordinamento parlamentare », Ipotesi di lettura della giurisprudenza costituzionale », in AA.VV., *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti*, Annuario 1998 de l'Associazione dei costituzionalisti italiani, Padova, 1999; C. ESPOSITO, « La Corte costituzionale in Parlamento », *Giur. Cost.*, 1959; P. BARILE, « Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacciente) sentenza », *Giur. Cost.*, 1959. Sur les développements jurisprudentiels plus récents de la Cour, et en particulier sur les sentences n. 120/2014 et 262/2017, cf. G. BUONOMO, « Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze », *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 maggio 2014; N. LUPO, « Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte Cost. n. 262 del 2017) », *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 dicembre 2017; R. DICKMANN, « La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali », *Federalismi.it*, 20 décembre 2017.

⁷⁹ Pour une étude complète de la jurisprudence de la Cour sur l'*interna corporis*, cf. G.G. FLORIDIA, « L'ordinamento parlamentare », Ipotesi di lettura della giurisprudenza costituzionale », in AA.VV., *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti*, Annuario 1998 de l'Associazione dei costituzionalisti italiani, Padova, 1999; C. ESPOSITO, « La Corte costituzionale in Parlamento », *Giur. Cost.*, 1959; P. BARILE, « Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacciente) sentenza », *Giur. Cost.*, 1959. Sur les développements jurisprudentiels plus récents de la Cour, et en particulier sur les sentences n. 120/2014 et 262/2017, cf. G. BUONOMO, « Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze », *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 maggio 2014; N. LUPO, « Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte Cost. n. 262 del 2017) », *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 dicembre 2017; R. DICKMANN, « La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali », *Federalismi.it*, 20 décembre 2017.