

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

**ASSOCIATION DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DE PARLEMENTS ASSOCIATION OF
SECRETARIES GENERAL OF PARLIAMENTS**

Session de printemps/May session 2021 – Genève, Suisse

COMMUNICATION

DU

Parlement de la République d’Afrique du Sud

SUR LE THÈME

**Covid-19 : Mise en œuvre de la plénière hybride au Parlement et défis du vote
électronique.**

Par

Mme Baby Penelope Tyawa

Secrétaire par intérim du Parlement

26-27 mai 2021

1. Introduction : Covid, « nouvelle normalité » et évolution des travaux parlementaires

- 1.1 In ne fait aucun doute que la pandémie de covid-19 est devenue l'une des maladies insidieuses de notre époque. Elle a non seulement changé, de manière inédite, le monde tel que nous le connaissons, mais elle a également repoussé les limites de la science, de la bureaucratie et de la gouvernance mondiale.
- 1.2 D'un seul coup, la pandémie a également annoncé une complexité déconcertante qui a laissé les gouvernements nationaux, les décideurs, les responsables politiques, les législateurs, les experts techniques et les scientifiques du monde entier se noyer dans une mer de réponses politiques et législatives qui semblent vides et ersatz.
- 1.3 C'est une vérité indubitable que l'apparition de la pandémie de COVID-19 a fondamentalement changé la vie telle que nous la connaissons. Cependant, alors que la pandémie a globalement changé la vie de manière inédite, son impact a été plus visible et clairement prononcé dans la « gouvernance de la vie collective » – plus particulièrement dans le domaine de la bureaucratie et/ou de l'administration des affaires publiques.
- 1.4 Comme d'autres institutions étatiques, le Parlement sud-africain n'a pas été à l'abri de l'effet destructeur de la pandémie et des complexités qu'elle a annoncées. Pour le Parlement sud-africain, qui est l'un des organes de l'État, les couvre-feux et la réduction des obligations constitutionnelles de l'institution n'ont pas seulement perturbé les activités et le programme parlementaires, mais ont également mis à l'épreuve la robustesse des systèmes et des processus administratifs de l'institution.
- 1.5 Dans le même ordre d'idées, comme d'autres sphères importantes de la bureaucratie et de la gouvernance, le Parlement sud-africain n'a eu d'autre choix que de s'adapter à de nouvelles méthodes de travail, comme en témoigne l'introduction de plénières hybrides et de réunions virtuelles des comités.
- 1.6 À l'instar de ses homologues ailleurs dans le monde, notre Parlement a dû s'adapter à la « nouvelle normalité » engendrée par la covid-19 et, par conséquent, les logiques de travail de ses processus et systèmes opérationnels auraient dû rester ancrées sur le truisme selon lequel « construire l'avenir signifie embrasser l'inconnu ».
- 1.7 Les leaders politiques et administratifs de notre institution étaient résolus de faire en sorte que le navire parlementaire, s'il devait rester à flot dans la mer de complexité et d'incertitude de la covid-19, soit capable de surfer sur les vagues du changement, de faire preuve d'une plus grande agilité, d'une plus grande adaptabilité et d'une plus grande résilience.

1.8 Toutefois, si une myriade de changements ont été introduits en réponse à la covid-19, cette communication se concentre sur la mise en œuvre de la plénière hybride par le Parlement sud-africain et sur les défis du vote électronique en réponse aux changements des activités parlementaires engendrés par la covid-19.

2. Mise en œuvre de la plénière hybride au Parlement

2.1 Comme les collègues le savent peut-être, en vertu de la Constitution actuelle de l'Afrique du Sud, le Parlement national sud-africain est un parlement bicaméral composé de deux chambres, à savoir l'Assemblée nationale (AN) et le Conseil national des provinces (NCOP).

2.2 En raison de la covid-19, notre parlement a été contraint d'apporter des modifications au Règlement des deux chambres afin de préparer l'institution à la mise en œuvre de la plénière hybride et à la transition au virtuel pour les réunions des comités.

3. Conseil national des provinces (NCOP)

3.1 Au sein du Conseil national des provinces (NCOP), des changements ont été apportés au Règlement et peuvent être trouvés dans le document « Communiqués, dépôts et rapports des Comités » (ATC) du Conseil national des provinces (NCOP) en date du 20 avril 2020.

3.2 En conséquence, le Règlement modifié du NCOP traitait de deux questions, à savoir les dispositions relatives aux règles concernant les sessions parlementaires hybrides et les processus de vote.

3.3 Conformément à l'article 2(1) du Règlement, le Président du Conseil a établi les règles qui s'appliquent aux réunions virtuelles des Comités, à la Séance de la Chambre et au vote des délégués. Ces règles sont appelées Règles relatives aux réunions et Séances virtuelles et, à cet effet, on entend par « réunions ou séances virtuelles » les réunions ou séances conduites par le biais de toute forme de technologie.

3.4 En vertu de la règle 2(2), ces règles restent en vigueur jusqu'à ce que le Comité du Règlement prenne une décision à ce sujet. Il est important de noter que ces règles complètent le Règlement du Conseil et ne le remplacent en aucun cas.

3.5 À la lumière des nouvelles règles, les travaux parlementaires du Conseil se déroulent comme suit :

- Le Règlement du NCOP s'applique, entre autres, aux réunions virtuelles des comités, aux séances de la Chambre, aux exposés des délégués permanents aux assemblées législatives provinciales sur les projets de loi ou toute autre question concernant les provinces, à l'examen des mandats ou toute autre

question concernant les provinces et à la facilitation de la participation du public.

- Toutes les réunions des comités ou les Séances de la Chambre sont conformes au Programme du Conseil (le Programme) et, aux fins d'une (i) Séance de la Chambre, le Programme est considéré comme un avis suffisant d'une telle Séance ; et (ii) aux fins d'une réunion de Comité, le président de ce Comité Restreint est responsable de la publication de tous les avis de la réunion.
- Tous les documents relatifs aux réunions des Comités et aux Séances de la Chambre sont désormais distribués par tout moyen électronique auquel les Membres ont accès.
- En ce qui concerne la présidence des réunions, le règlement stipule que (a) la réunion est présidée par le président du comité pertinent de cette législature provinciale et (b) le président a les pouvoirs du président d'un comité tel que prévu dans le Règlement de cette législature provinciale.

3.6 Sur la question du **Quorum** : Les exigences en matière de quorum pour les réunions des Comités ou les Séances de la Chambre sont celles déterminées par la Constitution et le Conseil du Règlement.

3.7 Sur la question du **Vote** : Lors d'une réunion d'un Comité Restreint ou d'une Séance de la Chambre, les Délégués ont le droit de voter soit de manière électronique, soit par la voix. En outre, aux fins du vote,

3.8 En ce qui concerne la **tenue des Procès-verbaux et les Comptes-rendus**, le règlement prévoit que l'Assemblée législative provinciale doit tenir les procès-verbaux et les comptes-rendus des débats et que les procès-verbaux constituent les dossiers de cette assemblée législative provinciale.

3.9 En ce qui concerne les **Pouvoirs, Privilèges et Immunités des Membres** pendant les plénières hybrides et les réunions des comités du NCOP, le règlement prévoit que les Délégués ont les mêmes pouvoirs, les mêmes privilèges et les mêmes immunités que ceux dont ils jouissent habituellement dans les Comités et lors des débats de la Chambre.

3.10 En ce qui concerne la **Facilitation de la participation du public** lors des plénières hybrides et des réunions virtuelles des comités au NCOP, le règlement prévoit que, sous réserve de l'article 72(1)(a) de la Constitution, un Comité Restreint doit faciliter la participation du public sur les questions dont il est saisi par des moyens électroniques qu'il aura lui-même déterminés.

4. Assemblée nationale

- 4.1 Comme dans le NCOP, l'article 6 du Règlement de l'Assemblée nationale stipule que le Président peut prendre une décision ou élaborer une règle pour toute éventualité pour laquelle aucune disposition n'est prévue par le règlement ou les ordonnances de la Chambre, en tenant dûment compte des procédures, des précédents, des pratiques et des conventions élaborés par la Chambre et sur la base des valeurs et des principes constitutionnels qui sous-tendent une société ouverte, responsable et démocratique.
- 4.2 Le Président a donc élaboré un règlement qui prévoit des séances virtuelles de l'Assemblée nationale et des réunions des comités permanents et de portefeuille. Le Président a annoncé le Règlement sur les réunions virtuelles dans le document « Communiqués, dépôts et rapports des Comités » du 15 avril 2020.
- 4.3 Le Comité du Règlement de l'Assemblée nationale a tenu une réunion spéciale le 19 mai 2020 pour délibérer sur le règlement concernant les séances virtuelles, élaboré par le Président. Le Règlement de l'Assemblée, en particulier les règles existantes sur l'ordre pendant les réunions et les règles de débat, est resté en vigueur pendant les réunions virtuelles et a été complété par le Règlement sur les réunions virtuelles.
- 4.4 Dans le cadre du Règlement élaboré, le rôle des présidents de séance a été confirmé, des précisions ont été apportées sur la manière dont les voix du quorum seraient enregistrées et dont le vote aurait lieu. L'Assemblée nationale a adopté le Règlement sur les réunions virtuelles le 9 juin 2020 et a tenu sa première séance hybride le 27 mai 2020.
- 4.5 Le Règlement de l'Assemblée nationale reste en vigueur et est complété par le nouveau règlement afin de prévoir des réunions virtuelles. Tout règlement établi par le Président reste en vigueur jusqu'à ce que la Chambre, sur la base d'une recommandation du Comité du Règlement, se soit prononcée à son sujet.
- 4.6 **Application du nouveau règlement de l'AN** : le règlement s'applique (a) aux séances de l'Assemblée nationale dans le cas où une séance physique n'est pas possible, comme déterminé par le Président et (b) aux réunions des comités dans le cas où une réunion physique n'est pas possible, comme déterminé par le président.
- 4.7 En ce qui concerne l'**Avis de réunion et le lieu des réunions**, le nouveau règlement prévoit que (a) le Président de l'Assemblée ou le président d'un comité publie un avis et un ordre du jour pour une réunion virtuelle, qui doit inclure la date et l'heure de la réunion ; (b) tous les documents de la réunion sont distribués par des moyens

électroniques auxquels les Membres ont accès ; et (c) le lieu d'une réunion virtuelle est réputé être le Cap, siège du Parlement.

- 4.8 En ce qui concerne les **Privilèges et les règles** en réunion, le nouveau règlement prévoit que lors d'une réunion virtuelle : (a) les membres ont les mêmes pouvoirs, privilèges et immunités que ceux dont ils jouissent habituellement lors des travaux parlementaires ; et (b) le cas échéant, le règlement actuel concernant les réunions publiques et les règles de débat s'appliquent.
- 4.9 En ce qui concerne la **Présidence des réunions**, le nouveau règlement stipule que, lors d'une réunion virtuelle, le Président de séance ou le Président d'un comité dispose de tous les pouvoirs prévus par le Règlement actuel.
- 4.10 En ce qui concerne le **Quorum**, le règlement prévoit que, lors d'une réunion virtuelle – (a) les exigences en matière de quorum sont celles déterminées par la Constitution et le Règlement ; et (b) les membres qui ont accédé à la réunion par le biais du lien sécurisé envoyé à leur adresse électronique sont considérés comme présents aux fins de l'atteinte du quorum, de la prise de décision ou du vote sur une question.
- 4.11 En ce qui concerne le **Vote**, le nouveau règlement de l'AN stipule que : lors d'une réunion virtuelle, (a) les membres ont le droit de voter soit par un moyen électronique, soit par la voix, soit en faisant enregistrer leur vote par leurs whips respectifs ; (b) la procédure à suivre est prédéterminée par le Président et les directives sont annoncées en séance par le Président de séance ou le Président d'un comité ; (c) seuls les membres présents lors de l'appel au vote sont autorisés à voter ; (d) les résultats d'un vote sont annoncés et, dans la mesure du possible, les noms des membres et la façon dont ils ont voté sont consignés dans le procès-verbal ; et (e) les membres doivent s'assurer que leurs votes sont correctement enregistrés.
- 4.12 En ce qui concerne le **vote en séance hybride**, le Règlement de l'Assemblée prévoit l'utilisation de systèmes de vote électronique et manuel à la Chambre. Dans les deux cas, la procédure à suivre est déterminée par le Président et les directives à cet égard sont annoncées par le Président de séance. Pendant la majorité des sessions de vote qui se déroulent entièrement dans la Chambre, un système de vote électronique est utilisé.
- 4.13 Afin d'atteindre le **quorum** lors d'une séance hybride, le Règlement prévoit que le nombre de membres présents dans la chambre et le nombre de membres connectés à la plate-forme à un moment donné peuvent être considérés. Le Président de séance sera toutefois tenu (avec l'aide du personnel assigné à la procédure) de s'assurer que le quorum est atteint avant la prise de décision.

- 4.14 Sur la question de la **participation du public**, le règlement exige que l'accès aux débats soit facilité d'une manière conforme aux principes de démocratie participative et représentative et, dans la mesure du possible, une réunion virtuelle doit être diffusée en direct.
- 4.15 En matière de directives concernant le processus, le règlement prévoit que :
- Le Secrétaire du Parlement ainsi que les fonctionnaires autorisés et les équipes techniques sont chargés d'assurer le support technique pour faciliter les réunions virtuelles.
 - Le Secrétariat doit être prévenu au moins 3 jours à l'avance de la tenue d'une réunion.
 - Des tests préalables à la réunion doivent avoir lieu au moins un jour avant celle-ci.
 - Le support technique doit être disponible pendant une réunion virtuelle.
 - Le Secrétariat doit conserver les procès-verbaux et les comptes-rendus de la réunion.
 - Le Secrétariat doit maintenir un système capable de vérifier les votes exprimés, soit électroniquement, soit manuellement.
 - Les partis politiques doivent fournir au Secrétariat, dans un délai convenu, une copie signée des votes exprimés pour ou contre une question par leurs membres, afin de garantir la vérification des résultats. Cette copie peut être soumise par voie électronique.

5. Appui informatique pour les plénières hybrides et les séances virtuelles des Comités

- 5.1 Le service informatique continue à apporter l'appui nécessaire aux deux Chambres du Parlement pendant les plénières et les mini-plénières. Le soutien virtuel vise principalement à renforcer la confiance des Secrétaires de séance, car ils apportent eux-mêmes leur appui pendant les plénières.
- 5.2 Physiquement, dans la chambre, le service informatique veille à ce que l'intégration technique des systèmes, c'est-à-dire le système de diffusion et Zoom, reste efficace.
- 5.3 Le seul défi majeur rencontré est la mise en sourdine des microphones. Le service informatique est censé contribuer au bon déroulement des plénières en coupant les microphones qui sont remis en marche involontairement et qui perturbent ainsi les débats.

- 5.4 En outre, il doit couper les microphones qui sont délibérément ouverts dans l'intention de perturber les débats, mais dans ce cas, l'instruction de couper le son doit être donnée par le Président de séance. Le service informatique doit discerner de son propre chef quel microphone a été coupé involontairement et quel microphone a été coupé dans l'intention de perturber ou de demander un rappel au règlement. Les deux derniers cas sont des mises en sourdine valables.
- 5.5 Un autre défi rencontré est que les présidents de séance donnent des décisions qui sont techniquement impossibles à mettre en œuvre, comme l'instruction de couper le micro d'un membre particulier de façon permanente. Cette fonction n'est pas disponible sur Zoom sans retirer le membre/participant de la réunion.

6. Vote électronique, plénières hybrides et séances virtuelles des comités

- 6.1 Le vote électronique n'est pas disponible pour le moment. Le service informatique est en train de mettre au point une solution interne qui répondra à toutes les prescriptions, comme le fait que le vote ne soit activé que pour les membres du parlement qui participent activement à la Chambre (physiquement et virtuellement).
- 6.2 Zoom dispose d'une fonctionnalité appelée « Sondage », mais elle n'est pas adaptée aux plénières hybrides du Parlement, car ceux qui sont physiquement présents dans la Chambre ne sont pas censés participer virtuellement, mais ils peuvent établir une connexion s'ils le souhaitent.

7. Communication en plénière

- 7.1 Lors des plénières hybrides et des mini-plénières de l'Assemblée nationale, l'utilisation de la fonction « Chat » est interdite. Les membres sont encouragés à utiliser d'autres moyens de communication non officiels pendant les sessions.
- 7.2 Au sein du NCOP, l'utilisation de la fonction « Chat » est autorisée. Les Membres sont avertis au début de chaque session que les communications dans les chats seront considérées comme officielles et qu'elles pourront faire l'objet d'une décision.

8. Défis

- 8.1 Certains défis ont été rencontrés au cours de la phase de lancement des séances hybrides/virtuelles ;
- Adaptation aux nouvelles technologies (il a fallu du temps au personnel et aux Membres pour mettre en place les systèmes et les processus, en particulier pour que les Membres s'habituent aux défis posés par la technologie).

- Problème de connectivité (en fonction du lieu de connexion des Membres, nous avons constaté que ceux qui résident dans les zones rurales ont tendance à faire face à des problèmes de « faible bande passante » et sont donc continuellement déconnectés de la plate-forme).
- Interjections des orateurs et des présidents de séance (si elles ne sont pas gérées correctement, ces interjections ont tendance à perturber les débats, par exemple le débit de l'orateur, et parfois à provoquer d'autres interruptions de la part d'autres membres).
- Les difficultés liées au vote ont été prises en compte dans le Règlement, bien qu'en pratique, certains membres ne soient toujours pas familiarisés avec les icônes de leurs gadgets (par exemple, lever la main, etc.). Parfois, ils ne savent pas si leur vote est enregistré et répètent donc le vote par la voix.

9. Conclusion

- 9.1 En Afrique du Sud, la covid-19 n'a pas seulement changé les activités parlementaires, mais a également mis à l'épreuve la résilience et l'adaptabilité de nos systèmes et processus parlementaires.
- 9.2 Cela est devenu plus évident lorsqu'en mars 2020, le Parlement a interrompu les activités des deux Chambres par mesure de précaution, du fait de la pandémie de COVID-19. L'intention était de limiter de manière drastique le nombre de personnes présentes dans les enceintes parlementaires du Cap et lors des activités parlementaires hors site.
- 9.3 Compte tenu du rôle indispensable du Parlement, même en cas de catastrophe, nous avons pu mettre en place l'infrastructure informatique nécessaire afin de garantir la poursuite des travaux par le biais de réunions virtuelles. Ainsi, le règlement a été élaboré pour permettre des séances virtuelles hybrides de la Chambre et pour prévoir des mécanismes de vote électronique, et l'institution s'est très bien comportée malgré les difficultés liées à la pandémie.