



UNION INTERPARLEMENTAIRE

INTER-PARLIAMENTARY UNION

# Informations Constitutionnelles & Parlementaires

*Revue semestrielle de l'Association  
des secrétaires généraux des Parlements*

L'accès du public aux enregistrements des réunions des commissions – le cas de l'Estonie  
(*Maria ALAJÖE, Estonie*)

L'Assemblée nationale ouverte : un système de soutien législatif visant à améliorer la communication avec les citoyens et à faciliter l'identification des besoins législatifs  
(*PARK Heong-Joon, Corée*)

Equilibrer la liberté d'expression et le droit pour chacun à la protection en vertu de la Constitution : l'expérience zimbabwéenne  
(*Austin ZVOMA, Zimbabwe*)

Le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire : un équilibre des pouvoirs (*Débat général*)

La coordination de l'assistance et du soutien aux Parlements (*Débat général*)

Etablir un nouveau Parlement – l'expérience kenyane  
(*Jeremiah M. NYEGENYE, Kenya*)

La gestion d'un Parlement plurilingue : le cas suisse  
(*Philippe SCHWAB, Suisse*)

Terminologie parlementaire: la création d'une base de données terminologique et textuelle au Parlement Portugais  
(*José Manuel ARAUJO, Portugal*)

La réaction des médias à la transparence parlementaire  
(*Athassios PAPAIOANNOU, Grèce*)

De l'utilité d'une chaîne parlementaire (*Débat général*)

La planification stratégique et annuelle dans les parlements - les défis et les résultats au Parlement du Monténégro  
(*Nataša KOMNENIĆ, Monténégro*)

Une seconde chambre délibérative au sein de la Chambre des représentants de l'Australie : 20 ans après  
(*Claressa SURTEES, Australie*)

## UNION INTERPARLEMENTAIRE

### Buts

L'Union interparlementaire, dont le statut international est reflété dans un accord de siège conclu avec les autorités fédérales suisses, est la seule organisation groupant les Parlements à l'échelle mondiale.

Le but de l'Union est de favoriser les contacts personnels entre les membres de tous les Parlements et de les réunir dans une action commune, à l'effet de faire collaborer leurs Etats respectifs à l'affermissement et au développement des institutions représentatives, ainsi qu'à l'oeuvre de paix et de collaboration entre les peuples, notamment par l'appui accordé aux objectifs des Nations Unies.

A cette fin, l'Union se prononce sur tous les problèmes d'ordre international dont il est possible de promouvoir la solution par la voie parlementaire et fait toutes suggestions en vue de développer l'institution parlementaire, d'en améliorer le fonctionnement et d'en rehausser le prestige.

### Membres

Se référer au site Internet de l'Union interparlementaire (<http://www.ipu.org>).

### Structure

Les organes de l'Union sont :

1. L'Assemblée, qui se réunit deux fois par an ;
2. Le Conseil interparlementaire, qui se compose de deux représentants par Groupe affilié ;
3. Le Comité exécutif, qui comprend douze membres élus par la Conférence. Le président du Conseil interparlementaire en est président de droit ;
4. Le Secrétariat de l'Union, qui est le secrétariat international de l'Organisation et dont le siège se trouve à l'adresse suivante :

Union interparlementaire  
5, chemin du Pommier  
Case postale 330  
CH-1218 Le Grand Saconnex  
Genève (Suisse)

### Publication officielle

L'organe officiel de l'Union est le *Bulletin interparlementaire*, qui paraît quatre fois par an, en français et en anglais. Cette publication est indispensable pour suivre les activités de l'Organisation. On s'y abonne auprès du secrétariat de l'Union à Genève.

**LISTE DES PARTICIPANTS**

**MEMBRES PRÉSENTS**

<b>NOM/NAME</b>	<b>PAYS/COUNTRY</b>
Mr. Sayed Hafizullah HASHIMI	<i>Afghanistan/Afghanistan</i>
Mr. Khudai Nazar NASRAT	<i>Afghanistan/Afghanistan</i>
Mr. Rahimullah GHALIB	<i>Afghanistan/Afghanistan</i>
Dr. Hafnaoui AMRANI	<i>Algérie/Algeria</i>
Dr. Horst RISSE	<i>Allemagne/Germany</i>
Dr. Ulrich SCHÖLER	<i>Allemagne/Germany</i>
Mr. Pedro AGOSTINHO DE NERI	<i>Angola/Angola</i>
Dr. Mohammed Abdullah AL-AMR	<i>Arabie saoudite/Saudi Arabia</i>
Ms. Claessa SURTEES	<i>Australie/Australia</i>
Mr. Alexis WINTONIAK	<i>Autriche/Austria</i>
Mr. Md. Ashraful MOQBUL	<i>Bangladesh/Bangladesh</i>
Mr. Pranab CHAKRABORTY	<i>Bangladesh/Bangladesh</i>
Mr. Pedro EASTMOND	<i>Barbade/Barbados</i>
M. Hugo HONDEQUIN	<i>Belgique/Belgium</i>
Mr. Dragoljub RELJIC	<i>Bosnie Herzegovine/Bosnia Herzegovina</i>
Mr. Kinzang WANGDI	<i>Bhutan/Bhutan</i>
Mme. Emma ZOBILMA MANTORO	<i>Burkina Faso/Burkina Faso</i>
M. Marc RWABAHUNGU	<i>Burundi/Burundi</i>
M. Renovat NIYONZIMA	<i>Burundi/Burundi</i>
Ms. Libéria das Dores ANTUNES BRITO	<i>Cabo Verde/Cabo Verde</i>
M. OUM Sarith	<i>Cambodge/Cambodia</i>

<b>NOM/NAME</b>	<b>PAYS/COUNTRY</b>
M. Michel MEVA'A M'EBOUTOU	<i>Cameroun/Cameroon</i>
M. Victor YÉNÉ OSSOMBA	<i>Cameroun/Cameroon</i>
Mr. Marc BOSCH	<i>Canada/Canada</i>
Mr. Mario LABBE	<i>Chili/Chile</i>
Mr. Luis ROJAS GALLARDO	<i>Chili/Chile</i>
Ms. Vassiliki ANASTASSIADOU	<i>Chypre/Cyprus</i>
M. Modrikpe Patrice MADJUBOLE	<i>Congo (République Démocratique)/Congo (Democratic Republic of)</i>
Mr. PARK Heong-Joon	<i>Corée (République de)/Korea (Republic of)</i>
M. N.L. Ahouanzi LATTE	<i>Côte d'Ivoire/Côte d'Ivoire</i>
Ms. Libia Fernanda RIVAS ORDOÑEZ	<i>Équateur/Ecuador</i>
Mr. Manuel CAVERO	<i>Espagne/Spain</i>
Mr. Carlos GUTIÉRREZ VICÉN	<i>Espagne/Spain</i>
Ms. Maria ALAJÖE	<i>Estonie/Estonia</i>
Mr. Thomas J. WICKHAM	<i>Etats-Unis d'Amérique/United States of America</i>
Mr. Debebe BARUD	<i>Ethiopie/Ethiopia</i>
Mr. Negus LEMMA GEBRE	<i>Ethiopie/Ethiopia</i>
Mr. Seppo TIITINEN	<i>Finlande/Finland</i>
M. Félix OWANSANGO DEACKEN	<i>Gabon/Gabon</i>
Mr. Emmanuel ANYIMADU	<i>Ghana/Ghana</i>
Mr. Zurab MARAKVELIDZE	<i>Géorgie/Georgia</i>
Dr. Athanassios PAPAIOANNOU	<i>Grèce/Greece</i>
M. José Carlos RODRIGUES DA FONSECA	<i>Guinée Bissau/Guinea Bissau</i>
M. Victorino Nka OBIANG MAYE	<i>Guinée Equatoriale/Equatorial Guinea</i>

<b>NOM/NAME</b>	<b>PAYS/COUNTRY</b>
Dr. Jean Rony GILOT	<i>Haiti/Haiti</i>
Mr. P.K. GROVER	<i>Inde/India</i>
Mr. Shumsher K. SHERIFF	<i>Inde/India</i>
Dr. Winantuningtyas Titi SWASANANY	<i>Indonésie/Indonesia</i>
Mr. Ayad Namik MAJID	<i>Irak/Iraq</i>
Mr. Ali AFRASHTEH	<i>Iran/Iran</i>
Mr. Hamad GHRAIR	<i>Jordanie/Jordan</i>
Mr. Jeremiah M. NYEGENYE	<i>Kenya/Kenya</i>
Mr. Allam Ali Jaafer AL-KANDARI	<i>Koweït/Kuwait</i>
Mr. Lebohang Fine MAEMA	<i>Lesotho/Lesotho</i>
M. Adnan DAHER	<i>Liban/Lebanon</i>
Mr. Gedeminas ALEKSONIS	<i>Lituanie/Lithuania</i>
M. Andriamitarijato Calvin RANDRIAMAHAFANJARY	<i>Madagascar/Madagascar</i>
Mr. Riduan RAHMAT	<i>Malaisie/Malaysia</i>
Dr. Madou DIALLO	<i>Mali/Mali</i>
M. Abdelouahed KHOUJA	<i>Maroc/Morocco</i>
M. Najib EL KHADI	<i>Maroc/Morocco</i>
Ms. Nataša KOMNENIĆ	<i>Monténégro/Montenegro</i>
Ms. Panduleni SHIMUTWIKENI	<i>Namibie/Namibia</i>
Mr. Johannes JACOBS	<i>Namibie/Namibia</i>
Mr. Basil EDHERE	<i>Nigéria/Nigeria</i>
Ms. Jane LUBOWA KIBIRIGE	<i>Ouganda/Uganda</i>
Mr. Paul GAMUSI WABWIRE	<i>Ouganda/Uganda</i>

<b>NOM/NAME</b>	<b>PAYS/COUNTRY</b>
Mr. Amjed Pervez MALIK	<i>Pakistan/Pakistan</i>
Mr. Mohammad RIAZ	<i>Pakistan/Pakistan</i>
Mr. Ibrahim KHRISHI	<i>Palestine/Palestine</i>
Mr. Geert Jan A. HAMILTON	<i>Pays-Bas/Netherlands</i>
Dr. Christward GRADENWITZ	<i>Pays-Bas/Netherlands</i>
Mr. Henk BAKKER	<i>Pays-Bas/Netherlands</i>
Mr. Oscar G. YABES	<i>Philippines/Philippines</i>
Mrs. Marilyn B. BARUA-YAP	<i>Philippines/Philippines</i>
Mrs. Ewa POLKOWSKA	<i>Pologne/Poland</i>
Mr. Lech CZAPLA	<i>Pologne/Poland</i>
Mr. José Manuel ARAÚJO	<i>Portugal/Portugal</i>
Mr. Sergey MARTYNOV	<i>Fédération de Russie/Russian Federation</i>
M. Baye Niass CISSÉ	<i>Sénégal/Senegal</i>
Ms. Jana LJUBIČIĆ	<i>Serbie/Serbia</i>
Mr. Abdelgadir ABDALLA KHALAFALLA	<i>Soudan/Sudan</i>
Mr. Dhammika DASANAYAKE	<i>Sri Lanka/Sri Lanka</i>
Ms. Penelope Nolizo TYAWA	<i>République Sud-Africaine/South Africa</i>
Mr. Masibulele XASO	<i>République Sud-Africaine/South Africa</i>
Mr. Modibedi Eric PHINDELA	<i>République Sud-Africaine/South Africa</i>
M. Philippe SCHWAB	<i>Suisse/Switzerland</i>
Ms. Ruth Lucia DE WINDT	<i>Suriname/Suriname</i>
M. Gali Massa HAROU	<i>Tchad/Chad</i>
Mr. Jiří UKLEIN	<i>République tchèque/Czech Republic</i>

<i>NOM/NAME</i>	<i>PAYS/COUNTRY</i>
Mr. Petr KYNŠTETR	<i>République tchèque/Czech Republic</i>
Mrs. Saithip CHAOWALITTAWIL	<i>Thaïlande/Thailand</i>
Mr. Mateus XIMENES BELO	<i>Timor Leste/Timor Leste</i>
M. Yambandjoi KANSONGUE	<i>Togo/Togo</i>
Dr. İrfan NEZİROĞLU	<i>Turquie/Turkey</i>
Mr. Valentyn Oleksandrovyh ZAICHUK	<i>Ukraine/Ukraine</i>
Mr. Hugo RODRÍGUEZ FILIPPINI	<i>Uruguay/Uruguay</i>
M. PHUC Nguyen Hanh	<i>Vietnam/Vietnam</i>
Mrs. Doris Katai Katebe MWINGA	<i>Zambie/Zambia</i>
Mr. Austin ZVOMA	<i>Zimbabwe/Zimbabwe</i>

### **MEMBRES ASSOCIÉS**

<i>NOM/NAME</i>	<i>PAYS/COUNTRY</i>
Mr. Abdunaser Mohamed Janahi ALABBASI	<i>Parlement arabe/Arab Parliament</i>
M. Mario MARTINS	<i>Conseil de l'Europe/Council of Europe</i>
Mme. Maria WARE SANWIDI	<i>Comité Interparlementaire de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)/Inter-parliamentary Committee of the West African Economic and Monetary Union (WAEMU)</i>
M. Said MOKADEM	<i>Conseil consultatif maghrébin/Maghreb Consultative Council</i>
Mr . Sergey STRELCHENKO	<i>Union du Belarus et de la Fédération de Russie/Union of Belarus &amp; the Russian Federation</i>

### **SUPLÉANTS**

<i>NOM/NAME</i>	<i>PAYS/COUNTRY</i>
<i>(pour/for Mr/s.)</i>	
Mr. Yousif ALROWAIE <i>(pour/for Mr. Jamal ZOWAIED)</i>	<i>Bahreïn/Bahrain</i>

Mme. Reinhilde DEBOUTTE ( <i>pour/for</i> Mme. Emma DE PRINS)	<i>Belgique/Belgium</i>
Ms. Augousta CHRISTOU ( <i>pour/for</i> Ms. Vassiliki ANASTASSIADOU)	<i>Chypre/Cyprus</i>
Mme. Françoise MEFFRE ( <i>pour/for</i> Mme. Corinne LUQUIENS)	<i>France/France</i>
Mrs. Vigdis JONSDOTTIR ( <i>pour/for</i> Mr. Helgi BERNÓDUSSON)	<i>Islande/Iceland</i>
Mr. Yasuo KURATA ( <i>pour/for</i> Mr. Takeshi NAKAMURA)	<i>Japon/Japan</i>
Mr. Joseph MANZI ( <i>pour/for</i> Mr. Henry H. NJOLOMOLE)	<i>Malawi/Malawi</i>
M. Ibrahim LAOUALI ( <i>pour/for</i> M. Boubacar SABO)	<i>Niger/Niger</i>
M. George Ionuț DUMITRICĂ ( <i>pour/for</i> M. Cristian Adrian PANCIU)	<i>Roumanie/Romania</i>
Ms. Chloe MAWSON ( <i>pour/for</i> Mr. David BEAMISH)	<i>Royaume-Uni/United Kingdom</i>
Mr. Liam LAURENCE SMYTH ( <i>pour/for</i> David NATZLER)	<i>Royaume-Uni/United Kingdom</i>
Mrs. La-Or PUTORNJAI ( <i>pour/for</i> Mrs. Norarut PIMSEN)	<i>Thaïlande/Thailand</i>
Mr. Anuvat TANTIVONG ( <i>pour/for</i> Mr. Charae PANPRUANG)	<i>Thaïlande/Thailand</i>
Ms. Chantal LA ROCHE ( <i>pour/for</i> Mrs. Nataki ATIBADILCHAN)	<i>Trinité-et-Tobago/Trinidad and Tobago</i>

**AUTRES PRÉSENTS**

<b>NOM/NAME</b>	<b>PAYS/COUNTRY</b>
Mr. Hrayr TOVMASYAN ( <i>non-membre/non-member</i> )	<i>Arménie/Armenia</i>
Mr. Kalipha Mbye ( <i>non-membre/non-member</i> )	<i>Gambie/The Gambia</i>
Mrs. Varvara GEORGOPOULOU ( <i>non-membre/non-member</i> )	<i>Grèce/Greece</i>
Ms. Damayanti HARRIS ( <i>non-membre/non-member</i> )	<i>Indonésie/Indonesia</i>
Ms. Irena MIJAHOVIC ( <i>non-membre/non-member</i> )	<i>Monténégro/Montenegro</i>
Mrs. Aye Aye MU ( <i>non-membre/non-member</i> )	<i>Myanmar/Myanmar</i>
Mrs. Agata KARWOWSKA SOKOŁOWSKA ( <i>non-membre/non-member</i> )	<i>Pologne/Poland</i>
Ms. Krisanee MASRICHAN ( <i>non-membre/non-member</i> )	<i>Thaïlande/Thailand</i>

Ms. Neeranan SUNGTO ( <i>non-membre/non-member</i> )	<i>Thaïlande/Thailand</i>
Ms. Kanjanat SIRIWONG ( <i>non-membre/non-member</i> )	<i>Thaïlande/Thailand</i>
Ms. Thaniya UMVIJANI ( <i>non-membre/non-member</i> )	<i>Thaïlande/Thailand</i>
Mr. Jemmy Betulan RAMOS PEREIRA ( <i>non-membre/non-member</i> )	<i>Timor Leste/Timor Leste</i>
Mr. NGUYEN Si Dzung ( <i>non-membre/non-member</i> )	<i>Vietnam/Vietnam</i>

**EXCUSÉS**

<b>NOM/NAME</b>	<b>PAYS/COUNTRY</b>
Mme. Emma DE PRINS	<i>Belgique/Belgium</i>
M. Marc VAN DER HULST	<i>Belgique/Belgium</i>
Mrs. Barbara DITHAPO	<i>Botswana/Botswana</i>
Mr. Satoru GOHARA	<i>Japon/Japan</i>
Mr. Shinji MUKO-ONO	<i>Japon/Japan</i>
Mr. Takeshi NAKAMURA	<i>Japon/Japan</i>
Mr. Damir DAVIDOVIC	<i>Monténégro/Montenegro</i>
M. Boubacar SABO	<i>Niger/Niger</i>
M. Cristian Adrian PANCIU	<i>Roumanie/Romania</i>
Mr. David BEAMISH	<i>Royaume-Uni/United Kingdom</i>
Ms. Kathrin FLOSSING	<i>Suède/Sweden</i>
Mr. Claes MÅRTENSSON	<i>Suède/Sweden</i>
Mrs. Nataki ATIBA-DILCHAN	<i>Trinité-et-Tobago/Trinidad and Tobago</i>
Dr. José Pedro MONTERO	<i>Uruguay/ Uruguay</i>
Ms. Virginia ORTIZ	<i>Uruguay/ Uruguay</i>
Mr. Klaus WELLE	<i>Parlement Européen/European Parliament</i>

## Table des matières

<b>PREMIERE SEANCE - Lundi 13 octobre 2014 (matin)</b> .....	<b>12</b>
1. Remarques introductives .....	12
2. Nouveaux membres.....	12
3. Elections au Comité exécutif.....	14
4. Ordre du jour.....	14
5. Communication de Mme Maria ALAJÕE, Secrétaire Générale du Riigikogu d'Estonie : « L'accès du public aux enregistrements des réunions des commissions – le cas de l'Estonie ».....	19
6. Communication de M. PARK Heong-Joon, Secrétaire Général de l'Assemblée Nationale de la République de Corée : « L'Assemblée nationale ouverte : un système de soutien législatif visant à améliorer la communication avec les citoyens et à faciliter l'identification des besoins législatifs » .....	28
7. Conclusion .....	32
<b>DEUXIEME SEANCE - Lundi 13 Octobre 2014 (après-midi)</b> .....	<b>33</b>
1. Remarques introductives .....	33
2. Communication de M. Austin ZVOMA, Secrétaire général du Parlement de Zimbabwe : « Equilibrer la liberté d'expression et le droit pour chacun à la protection en vertu de la Constitution : l'expérience zimbabwéenne ».....	33
3. Autres sujets .....	40
4. Débat général : Le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire : un équilibre des pouvoirs.....	41
5. Election à la présidence de l'Association .....	60
6. Remarques de conclusion .....	61
<b>TROISIEME SEANCE - Mardi 14 Octobre 2014 (matin)</b> .....	<b>62</b>
1. Remarques introductives .....	62
2. Nouveaux membres.....	62
3. Débat général : La coordination de l'assistance et du soutien aux Parlements .....	63
Présentation: Mme Daw Aye Aye MU, membre de la Commission parlementaire mixte, Programme de soutien parlementaire, Parlement du Myanmar: récent bénéficiaire de l'assistance.....	66
Présentation de M. Amjed Pervez MALIK, Secrétaire général du Sénat, Pakistan, récent bénéficiaire de l'assistance .....	69

Présentation de Mme Julia KEUTGEN du PNUD : la fonction de cartographie de la plateforme AGORA .....	75
Présentation de M. Martin CHUNGONG, Secrétaire général de l’UIP : Une mise à jour des principes communs de développement parlementaire .....	76
Contribution de Claressa SURTEES, secrétaire générale adjointe de la Chambre des représentants d’Australie.....	76

**QUATRIEME SEANCE - Mardi 14 Octobre 2014 (après-midi) ..... 83**

1. Remarques introductives .....	83
2. Présentations par les rapporteurs et débat général : Les étapes à venir dans la coordination de l’assistance et du soutien aux Parlements .....	83
3. Communication de M. Jeremiah M. NYEGENYE, Greffier du Sénat du Kenya : « Etablir un nouveau Parlement – l’expérience kenyane » .....	86
4. Communication de M. Philippe SCHWAB, Secrétaire général de l’Assemblée fédérale de Suisse : « La gestion d’un Parlement plurilingue : le cas suisse » .....	100
5. Communication de M. José Manuel ARAÚJO, Secrétaire général adjoint de l’Assemblée de la République, Portugal: « Terminologie parlementaire: la création d’une base de données terminologique et textuelle au Parlement Portugais » .....	109

**CINQUIEME SEANCE - Mercredi 15 Octobre 2014 (matin) ..... 118**

1. Remarques introductives .....	118
2. Nouveaux membres.....	118
3. Communication de Dr. Athanassios PAPAIOANNOU, Secrétaire général du Parlement grec : « La réaction des médias à la transparence parlementaire » .....	119
4. Débat général : De l’utilité d’une chaîne parlementaire .....	125
Conduite du débat : M. Najib EL KHADI, Secrétaire général de la Chambre des Représentants, Maroc.....	125
5. Election d’un membre ordinaire du Comité exécutif.....	138

**SIXIEME SEANCE - Mercredi 15 Octobre 2014 (après-midi) .....139**

1. Communication de Mme Nataša KOMNENIĆ, Secrétaire générale adjointe du Parlement de Monténégro : « La planification stratégique et annuelle dans les parlements - les défis et les résultats au Parlement du Monténégro » .....	139
2. Communication de Mme Claressa SURTEES, Secrétaire générale adjointe de la Chambre des Représentants, Australie : «Une seconde chambre délibérative au sein de la Chambre des représentants de l’Australie : 20 ans après » .....	146
3. Remarques de conclusion .....	159

<b>SEPTIEME SEANCE - Jeudi 16 Octobre 2014 (matin).....</b>	<b>160</b>
1. Remarques introductives .....	160
2. Ordre du jour .....	160
3. Examen du projet d'ordre du jour de la prochaine session (Hanoi, mars 2015) .	160
4. Présentation de la prochaine session à Hanoi.....	161
5. Présentation sur les développements récents au sein de l'Union interparlementaire .....	161
6. Questions administratives et financières .....	163
7. Clôture de la session.....	164

## **PREMIERE SEANCE**

**Lundi 13 octobre 2014 (matin)**

***Présidence de M. Marc BOSC***

*La séance est ouverte à 11h10*

### **1. Remarques introductives**

**M. le Président Marc BOSC** a ouvert la session et souhaité la bienvenue aux membres à Genève, en particulier aux nouveaux membres.

### **2. Nouveaux membres**

**M. le Président Marc BOSC** a fait connaître la liste des nouveaux membres présentée au Comité exécutif.

1. **M. Pedro AGOSTHINO DE NERI**                      Secrétaire général de l'Assemblée Nationale d'Angola  
(remplace M. Eduard de Jesus Beny)
2. **Mme. Claressa SURTEES**                      Secrétaire adjoint de la Chambre des Représentants d'Australie
3. **M. Heong-Joon PARK**                      Secrétaire général de l'Assemblée Nationale de la République de Corée  
(remplace M. JI Sung-Bae)
4. **M. Thomas J. WICKHAM**                      Secrétaire général de la Chambre des Représentants des Etats-Unis d'Amérique  
(remplace M. John V. Sullivan)
5. **M. Timo TUOVINEN**                      Secrétaire général adjoint du Parlement de Finlande  
(remplace M. Jarmo Vuorinen)
6. **Dr. Jean Rony GILOT**                      Secrétaire général du Sénat de Haïti  
(remplace M. Jean Ariel JOSEPH)
7. **M. Pushpender Kumar GROVER**                      Secrétaire général du Lok Sabha d'Inde

8. **M. Ali AFRASHTEH**                      Secrétaire général de l'Assemblée  
Islamique de la République Islamique  
d'Iran
9. **M. Shunsuke KISHIMOTO**                      Secrétaire général adjoint de la  
Chambre des  
Représentants du Japon  
(remplace M. Shinji Muko-ono, devenu  
Secrétaire général)
10. **M. Riduan RAHMAT**                      Secrétaire au Sénat de Malaisie
11. **M. Sergey MARTYNOV**                      Secrétaire général du Conseil de la  
Fédération de l'Assemblée Nationale de la  
Fédération de Russie
12. **M. PHUC Nguyen Hanh**                      Secrétaire général de l'Assemblée  
nationale de Vietnam  
(remplace M. DAN Tran Dinh)
13. **M. Charae PANPRUANG**                      Secrétaire général de la Chambre des  
Représentants de Thaïlande  
(remplace M.Suwichag  
Nakwatcharachai)
14. **Mr. Ali Gragandi NAIEM**                      Secrétaire général du Conseil des  
États du Soudan  
(remplace M. Hassan Musa Shaikh El  
Safi)

Les nouveaux membres ont été *acceptés*.

**M. le Président Marc BOSC** a invité les membres à signer les listes placées à l'extérieur de la salle et à se manifester s'ils ne trouvaient pas leur nom. Cette formalité est particulièrement nécessaire parce que des élections sont prévues. Il a également invité les membres à mentionner leur adresse courriel.

**M. le Président Marc BOSC** a présenté M. Daniel MOELLER, qui a rejoint le secrétariat en remplacement de Mme Jenny STURT.

Il a rappelé aux membres que les deux langues officielles de l'Association étaient le français et l'anglais. Les comptes rendus sont disponibles dans ces deux langues. Les membres peuvent venir avec leur propre interprète mais ceux-ci ne peuvent assurer l'interprétariat que de leur propre délégation.

### **3. Elections au Comité exécutif**

**M. le Président Marc BOSCH** a indiqué que des élections auraient lieu pendant la session. Il a indiqué que trois élections pourraient avoir lieu.

- L'élection d'un nouveau président : le mandat du président arrive à échéance et prendra fin à la fin de la session. Les candidatures sont ouvertes jusqu'à 16h ce jour et s'il devait y avoir une élection, elle aurait lieu le mardi 14 octobre à 11h.
- L'élection d'un vice-président : le mandat du Dr. Ulrich SCHÖLER prend fin. Les candidatures sont ouvertes jusqu'à 16h le mardi, l'élection aurait éventuellement lieu à 11h le mercredi 15 octobre.
- L'élection d'un membre ordinaire du Comité exécutif : le mandat de Geert Jan A. Hamilton prend également fin. En fonction du résultat aux autres élections, le Président a annoncé qu'il y aurait au moins un poste à pourvoir. Les candidatures sont ouvertes jusqu'au mercredi à 11h30 et l'élection pourrait avoir lieu à 16h le même jour.

**M. le Président Marc BOSCH** a rappelé qu'il était d'usage que des membres actifs et d'expérience se présentent aux élections. Les femmes et les francophones sont sous-représentés au Comité exécutif.

Il a annoncé que certains débats étaient susceptibles d'être raccourcis pour permettre la tenue d'une élection.

### **4. Ordre du jour**

**M. le Président Marc BOSCH** a fait connaître les modifications à l'ordre du jour :

- L'ajout d'une nouvelle communication présentée par M. PARK Heong-Joon, Secrétaire Général de l'Assemblée Nationale de la République de Corée : « L'Assemblée nationale ouverte : un système de soutien législatif visant à améliorer la communication avec les citoyens et à faciliter l'identification des besoins législatifs » ;
- D'autres pays, le Myanmar et le Pakistan participeront aux présentations sur la coordination du soutien et de l'assistance aux Parlements.
- M. Najib EL KHADI du Maroc a accepté de modérer le débat général sur l'utilité d'une chaîne parlementaire ;
- M. Damir DAVIDOVIC a présenté ses excuses pour son absence et sa communication sur la planification stratégique sera présentée par Mme Nataša KOMNENIĆ ;
- L'ajout d'une nouvelle communication de Mme Claressa SURTEES, Secrétaire générale adjointe de la Chambre des Représentants, Australie : « Une seconde chambre délibérative au sein de la Chambre des représentants de l'Australie : 20 ans après ».

Il a rappelé les règles de prise de parole : 10 minutes pour présenter une communication, sans compter les questions et autres interventions et 5 minutes pour une intervention depuis la salle. Des variations sont possibles, en fonction des circonstances, mais ces règles permettent à tous de s'exprimer. D'autres limites de durée sont relatives aux interprètes : 12h30 et 17h30 chaque jour.

Il a rappelé que le jeudi matin aurait lieu une présentation de la prochaine session à Hanoi.

**M. le Président Marc BOSCH** a donné lecture de l'ordre du jour suivant :

---

### **Lundi 13 octobre (matin)**

**9h30** Réunion du Comité exécutif

\*\*\*\*\*

**11h00** Ouverture de la session  
Ordre du jour de la session  
Nouveaux membres

Thème : participation publique

Communication de Mme Maria ALAJÕE, Secrétaire Générale du Riigikogu d'Estonie : « L'accès du public aux enregistrements des réunions des commissions – le cas de l'Estonie »

Communication de M. PARK Heong-Joon, Secrétaire Générale de l'Assemblée Nationale de la République de Corée : « L'Assemblée nationale ouverte : un système de soutien législatif visant à améliorer la communication avec les citoyens et à faciliter l'identification des besoins législatifs »

### **Lundi 13 octobre (après-midi)**

Thème : Questions juridiques

**14h30** Communication de M. Austin ZVOMA, Secrétaire général du Parlement de Zimbabwe : « Equilibrer la liberté d'expression et le droit pour chacun à la protection en vertu de la Constitution : l'expérience zimbabwéenne »

Communication de M. Eric PHINDELA, Secrétaire général du Conseil national des provinces d'Afrique du Sud : « Déclarer l'inconstitutionnalité de règles parlementaires – l'expérience sud-africaine »

Débat général : Le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire : un équilibre des pouvoirs

Conduite du débat : Mme Doris Katai Katebe MWINGA, Greffière de l'Assemblée nationale de la Zambie et M. Liam LAURENCE SMYTH, Greffier à la direction des privilèges et immunités de la Chambre des communes du Royaume-Uni

Mot sur le débat général :

L'objet de ce débat est d'aborder la question de la séparation des pouvoirs entre le législatif et le judiciaire, en particulier à la lumière de l'autonomie du législateur sur ses propres procédures et ses pouvoirs.

**16h00** **Heure limite de dépôt des candidatures pour l'élection destinée à pourvoir le poste de Président de l'ASGP**

**Mardi 14 octobre (matin)**

**9h30** Réunion du Comité exécutif

\*\*\*\*\*

Thème : le travail inter-parlementaire

**10h00** Débat général : La coordination de l'assistance et du soutien aux Parlements  
Conduite du débat : M. Ulrich SCHÖLER, Secrétaire général adjoint du Bundestag d'Allemagne

Introduction: Dr. Ulrich SCHÖLER

Présentation: Par un récent bénéficiaire d'une assistance internationale

Présentation: Une mise à jour des principes communs de développement parlementaire, présentée par M. Martin Chungong, Secrétaire général de l'UIP

Présentation: Une présentation de la fonction de cartographie de la plateforme AGORA, par Mme. Julia Keutgen du PNUD (à confirmer)

Introduction suivie de groupes informels de discussion travaillant en une seule langue et un thème spécifique pendant 90 minutes environ. Chaque groupe s'auto-constituera et désignera son propre rapporteur. Les rapporteurs communiqueront leurs conclusions en séance plénière en début d'après-midi, avant l'ouverture des débats.

Mot sur le débat général :

L'objet de ce débat est de tenter d'élaborer une position commune de l'association sur la transparence, la durabilité, la fonctionnalité et la communication sur l'assistance et le soutien aux Parlements avec, en

perspective, l'ambition d'identifier et de répondre aux besoins des pays bénéficiaires et d'assurer l'effectivité de l'aide. La discussion portera également sur l'intérêt du projet de l'UIP de Principes communs pour le renforcement de l'institution parlementaire.

Thèmes des groupes informels de discussion

- 1) AGORA : leçons tirées; assurer la transparence ; questions de confidentialité (en présence de Mme. Julia KEUTGEN du PNUD)
- 2) Comment améliorer les « Principes communs de développement parlementaire » (en présence de Norah BABIC de l'UIP)
- 3) Les besoins des pays bénéficiaires
- 4) Les besoins des pays pourvoyeurs

**11h00 Élection destinée à pourvoir le poste de Président de l'ASGP**  
**Mardi 14 octobre (après-midi)**

**14h30** Présentations par les rapporteurs et débat général : Les étapes à venir dans la coordination de l'assistance et du soutien aux Parlements

Thème : Les mécanismes du Parlement

Communication de M. Jeremiah M. NYEGENYE, Greffier du Sénat du Kenya : « Etablir un nouveau Parlement – l'expérience kenyane »

Communication de M. Philippe SCHWAB, Secrétaire général de l'Assemblée fédérale de Suisse : « La gestion d'un Parlement plurilingue : le cas suisse »

Communication de M. José Manuel ARAÚJO, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée de la République, Portugal: « Terminologie parlementaire: la creation d'une base de données terminologique et textuelle au Parlement Portugais »

**16h00 Heure limite de dépôt des candidatures pour l'élection d'un vice-Président de l'ASGP**

**Mercredi 15 octobre (matin)**

**9h30** Réunion du Comité exécutif

\*\*\*\*\*

Thème : Parlement et les médias

**10h00** Communication de Dr. Athanassios PAPAIOANNOU, Secrétaire général du Parlement grec : « La réaction des médias à la transparence parlementaire »

Débat général : De l'utilité d'une chaîne parlementaire

Conduite du débat : M. Najib EL KHADI, Secrétaire général de la Chambre des Représentants, Maroc

**Mot sur le débat général :** La nécessité de susciter l'intérêt des citoyens pour les travaux parlementaires et l'exigence de transparence a conduit de nombreux Parlements à créer une chaîne parlementaire. Quelles missions (information, communication etc.) ce type de chaîne doit-elle assurer ? Doit-elle être indépendante ou dépendre du Parlement?

**11h00 Élection destinée à pourvoir un poste de vice-Président de l'ASGP**

**11h30 Heure limite de dépôt des candidatures pour l'élection destinée à pourvoir des postes au Comité exécutif (membres ordinaires)**

**Mercredi 15 octobre (après-midi)**

**14h30** Communication de Mme. Nataša KOMNENIĆ, Secrétaire générale adjointe du Parlement de Monténégro : « La planification stratégique et annuelle dans les parlements - les défis et les résultats au Parlement du Monténégro »

Communication de Mme. Claressa SURTEES, Secrétaire générale adjointe de la Chambre des Représentants, Australie : « Une seconde chambre délibérative au sein de la Chambre des représentants de l'Australie : 20 ans après »

**16h00 Élection destinée à pourvoir postes au Comité exécutif (membres ordinaires)**

**Jeudi 16 octobre (matin)**

**9h30** Réunion du Comité exécutif

\*\*\*\*\*

**10h00** Présentation sur les développements récents au sein de l'Union Interparlementaire

Questions administratives et financières

Examen du projet d'ordre du jour de la prochaine session (Hanoi, mars 2015)

**12h30** Clôture

L'ordre du jour a été *adopté*.



## **Thème : la participation du public**

### **5. Communication de Mme Maria ALAJÕE, Secrétaire Générale du Riigikogu d'Estonie : « L'accès du public aux enregistrements des réunions des commissions – le cas de l'Estonie »**

**M. le Président Marc BOSCH** a invité Mme ALAJÕE à présenter sa communication.

**Le parlement estonien – Riigikogu – en chiffres :**

#### ***Les organes du Riigikogu***

- *L'Assemblée plénière (101 députés)*
- *Le Cabinet du Riigikogu (Président et deux Vice-Présidents, élus parmi les députés)*
- *Les commissions :*
  - *11 commissions permanentes ;*
  - *3 commissions spéciales ;*
  - *1 commission d'enquête ;*
  - *les commissions d'étude (aucune pour l'instant) ;*
- *4 fractions*
  - *5 députés non-inscrits*

Les fonctions principales d'une **commission permanente** de Riigikogu consistent à préparer des projets de loi pour l'étude en séance plénière ; à vérifier, dans son domaine, l'exécution du pouvoir exécutif ; et à effectuer d'autres responsabilités en fonction de loi ou d'une décision du Riigikogu.

**Les commissions spéciales** sont formées par une décision du Riigikogu, pour la durée de l'autorité de ce dernier afin d'étudier un domaine particulier (par exemple, le contrôle des autorités de sécurité). En pratique, les trois commissions spéciales ont continué à fonctionner pendant plusieurs législatures.

Une **commission d'enquête** est formée pour une durée limitée (par exemple, six mois, une année, etc.) afin d'étudier les faits d'un événement d'intérêt général.

Un député peut appartenir à une seule commission, exception faite de la Commission des affaires de l'Union européenne. En plus, il ou elle peut également appartenir aux commissions spéciales ou d'enquête.

Chaque commission permanente a 9–11 membres, à l'exception de la Commission des affaires de l'Union européenne qui en a 19. Les commissions spéciales ont 8 membres – 2 de chaque fraction.

#### **I. Les réunions des commissions et leurs documents publics**

Les séances de l'assemblée plénière du Riigikogu sont normalement ouvertes si le Riigikogu ne les a pas déclarées fermées en vertu de la Loi sur le règlement intérieur et le fonctionnement du Riigikogu (LRIFR), ce qui s'est produit une seule fois au cours des derniers 20 années, à propos d'une décision.

### **Les réunions des commissions sont normalement fermées**

Une réunion de commission peut être déclarée ouverte si plus de la moitié de ses membres en votent en faveur. Néanmoins, les réunions ouvertes constituent une exception et normalement les commissions travaillent à huis clos. Dans la définition du règlement intérieur, une réunion fermée est réservé à un groupe de participants limité (outre les membres et les fonctionnaires de la commission, uniquement les membres du gouvernement et les individus invités par le président de la commission peuvent y assister) ; d'autre part, le cadre du procès-verbal de la réunion est également limité.

Le procès-verbal contient le temps et le lieu de la réunion, les noms et les positions des participants, l'ordre du jour et les décisions prises, ainsi que les résultats des votes à main levée. Le déroulement de la discussion n'est pas décrit dans le procès-verbal. Si quelqu'un veut que son opinion soit notée dans le procès-verbal, il peut le demander ; or, cela se produit rarement. Les résultats des scrutins sont également notés dans une manière non-personnalisée : le procès-verbal ne révèle pas qui a voté contre et pour quelle raison. On rédige également un **procès-verbal public** de la réunion qui est mis à la disposition du public sur le site du Riigikogu.

Le principe de la fermeture des réunions des commissions a été stipulé par le Riigikogu sur la base du droit constitutionnel d'autorégulation.

Selon l'exposé des motifs, la fermeture sert à éviter que les détails de la discussion soient connus des personnes non autorisées. Il est nécessaire pour que les participants de la réunion puissent s'exprimer d'une manière libre et confiante sans avoir peur que leurs déclarations esquissées sommairement, formulées d'une manière inexacte, encore incomplètes, leurs doutes, leur critique, etc., puissent leur causer des problèmes à l'avenir. La confidentialité constitue ainsi la raison pour laquelle les réunions des commissions sont conduites à huis clos. L'objectif de cette régulation est d'assurer un **libre échange d'idées** entre les membres de la commission, leur permettant de parler à cartes ouvertes, ce qui garantit le fonctionnement effectif de la commission en tant qu'un organe du parlement.

Les sujets abordés et les décisions prises pendant les réunions sont en partie notés **dans d'autres documents**.

Dans le cas des projets de loi, ce type de documents comprend le nouveau texte du projet et la liste des propositions d'amendement, aussi bien que **l'exposé des motifs** rédigé par la commission pour la deuxième ou la troisième lecture. (Un projet de loi passe trois lectures au cours du processus législatif). Depuis la fin de 2009, la commission responsable pour le projet de loi doit rédiger pour la deuxième lecture un exposé des motifs. Celui-ci doit refléter le processus législatif du projet : les motifs pour accepter ou non les propositions d'amendement et les opinions de l'initiateur ou du représentant du projet, aussi bien que celles des experts et des autres personnes qui ont participé au processus législatif. Malheureusement, les contraintes temporelles et de main-d'œuvre

empêchent souvent aux commissions de rédiger des exposés des motifs très détaillés. La discussion dans la commission devrait être expliquée par un rapporteur pendant le débat du projet en séance plénière, mais celle-ci dépend en grande partie de l'habileté du rapporteur. Parfois, le rapporteur se contente de lire les décisions procédurales et la discussion sur le projet en séance plénière peut rester courte si l'ordre du jour est serré.

Outre les projets de loi les commissions du Riigikogu discutent des autres sujets : il y a des commissions où tels sujets sont en majorité, comme la Commission des affaires étrangères. Souvent ces débats ne se terminent pas avec l'adoption d'une décision par la commission, et dans ces cas-là, l'information sur les développements dans la commission disponible au public est très limitée.

Par conséquent, nous nous sommes demandé si les documents officiels sur la réunion sont en fait suffisants pour informer le public. Nous recevons de plus en plus de requêtes – en particulier de la part de la presse – pour obtenir des matériaux de référence, dont le statut légal est encore ambigu en Estonie.

- **Les matériaux de référence et leur statut légal**

La plupart des commissions enregistrent leurs réunions fermées. Les enregistrements sont utilisés pour rédiger le procès-verbal et les autres matériaux, comme les exposés des motifs, notes ou rapports. Ils sont également utilisés pour rafraîchir la mémoire durant les processus prolongés si une dispute se produit sur les opinions y présentées. Il s'agit d'un matériel cru qui, d'une part, peut fournir une multitude d'informations sur les sujets traités à la réunion ; d'autre part, les individus qui n'y ont pas assisté peuvent se faire une image déformée du déroulement de la réunion, parce qu'ils ne comprennent pas qui a parlé, qui a été présent, les gestes, le vote à main levée, etc.

**L'enregistrement sonore des réunions n'est pas obligatoire.** Aucun acte législatif ne le stipule pas et il y a des commissions qui ne le font pas. Un contre-argument rependu est la régulation ambiguë de l'accès aux enregistrements. Cependant, certaines commissions prétendent que l'enregistrement empêche de toute façon la libre expression.

L'enregistrement des réunions des commissions a été initié au début des années 2000, et chaque commission suivait ses propres pratiques pour préserver les bandes sonores. Il y avait des commissions qui les préservaient, et celles qui continuaient à enregistrer sur la même cassette. Les règles communes n'existaient pas et, en fait, n'existent toujours pas en ce qui concerne l'enregistrement, la préservation et l'accès. En pratique, ces enregistrements étaient considérés comme du matériel de travail qui était rendu accessible aux participants de la réunion. Si les fonctionnaires du gouvernement, qui avaient assisté à la réunion, voulaient écouter les enregistrements, ils pouvaient le faire au parlement.

L'effet combiné des lois valides a créé une situation où la LRIFR, d'une part, prévoit la fermeture des réunions des commissions, délimitant également de manière spécifique l'information notée dans le procès-verbal; d'autre part, elle prévoit le caractère public des documents rédigés par le parlement ou sa chancellerie, ou déposés à l'un de ces deux, s'il n'est pas prévu autrement par la loi.

La loi sur l'information publique (LIP) considère comme information publique toute information créée pendant l'exécution des responsabilités publiques, n'importe la façon

de l'enregistrement ou la nature du support de données. L'accès à l'information publique peut être limité seulement en vertu des provisions de la loi – soit la loi sur l'information publique ou une loi spécifique. Cela a conduit à une situation où la LRIFR prévoit la fermeture des réunions des commissions et des documents obligatoires sur la réunion, mais ne fournit pas d'instructions précises concernant l'information de référence sur le déroulement de la réunion fermée ou la formation des décisions. Si nous agissons selon l'esprit et les provisions de la LIP, nous pouvons considérer ce type d'information publique ; d'autre part, une telle approche changerait le contenu du principe de la fermeture des réunions prévu dans la LRIFR en tant qu'une loi constitutionnelle (une loi dont l'adoption requiert selon la constitution la majorité du parlement).

- **Révision de la loi sur le règlement intérieur et le fonctionnement du Riigikogu (LRIFR)**

La Chancellerie du Riigikogu a formé un groupe de travail pour analyser et résoudre les problèmes qui se sont produits. Le groupe a fini par rédiger un projet de loi pour modifier le LRIFR. Nous l'avons présenté au Cabinet du Riigikogu, aussi bien qu'aux présidents des fractions et des commissions, et à la Commission constitutionnelle. Mais comme les opinions des fractions s'opposaient radicalement et la presse s'est intervenue dans le processus, le travail s'est interrompu.

Dirigé par la Commission constitutionnelle, un nouveau groupe de travail composé des députés a été créé et est en train de développer un nouveau projet de loi. Le projet visait donc à fournir une clarté juridique, tenant compte, d'une part, de l'organisation du travail de la commission et, d'autre part, de l'intérêt que ce type de matériel peut susciter du point de vue historique.

- **L'attention de la presse a abouti devant les tribunaux**

Si l'information existe, il est possible d'y demander l'accès. Ces derniers temps, la presse s'est intéressée de plus en plus aux enregistrements, et la Chancellerie est actuellement entraînée dans un procès judiciaire pour décider si les enregistrements constituent l'information publique et l'accès ne doit pas y être privé, ou bien s'il s'agit de l'information à l'accès limité à cause du fait que c'est du matériel de référence préparé pour une réunion fermée.

La requête d'accès a été faite par un journal estonien pour accéder à l'enregistrement de la réunion d'une des commissions d'enquête parlementaires. Dans le droit estonien, les réunions des commissions d'enquête sont eux aussi fermées et les commissions reflètent leurs conclusions après la terminaison de leur travail dans un rapport public. La chancellerie a refusé l'accès à l'enregistrement et le demandeur s'est adressé à l'Inspectorat de la protection des données (IPD). L'IPD est une agence du pouvoir exécutif qui effectue le contrôle du respect de la LIP, entre autre. Toute personne peut se tourner vers les agences de l'État avec une demande d'information sur leurs activités et peut demander la possibilité de consulter leurs documents. Ce droit est limité uniquement en ce qui concerne l'information qui fait objet d'une restriction d'accès en vertu de loi. Si l'agence refuse de satisfaire la demande, la personne qui cherche de l'information peut s'adresser à l'IPD. Dans ce cas, l'IPD initie une procédure de contrôle

pour vérifier si le refus d'information est justifié. Toujours est-il que le LIP donne l'IPD des droits étendus ; L'IPD peut demander des explications et peut consulter tous les documents, même ceux d'accès limité. Dans ledit cas, l'IPD a notifié la Chancellerie de Riigikogu qu'il a jugé le refus sous prétexte de la fermeture de la réunion d'être injuste et nous a ordonné de donner accès aux enregistrements, si la restriction n'est pas pertinente en vertu d'autres provisions légales. La chancellerie est persuadé que le pouvoir exécutif ne peut pas se mettre à rédiger les provisions régulatrices de l'LRIFR (donc rédiger les provisions sur la fermeture des réunions) et elle a contesté l'ordre au tribunal administratif. Le tribunal de première instance a décidé de nous débouter de notre appel. La cour s'est mis d'accord avec l'IPD et l'avocat du journal qui a soumis la demande d'information, disant que le principe de fermeture de la réunion d'une commission parlementaire ne rend pas fermée l'information de référence de la réunion, bien que la publication de l'enregistrement de la réunion divulguerait toute la discussion. Cette décision est maintenant soutenue également par la cour d'appel.

La chancellerie n'a pas acquis au jugement et a interjeté l'appel à la cour suprême. Donc le litige n'a pas encore trouvé une conclusion finale.

## **II. L'expansion de la pratique des sessions ouvertes**

L'intérêt du public et de la presse pour les développements au sein des commissions est bien justifié et logique, vu l'argumentation souvent utilisée par les députés pour expliquer leur absence aux séances plénières : le travail s'effectue principalement au sein des commissions.

Comme résultat, la chancellerie est confrontée à la question suivante : quelles mesures pourraient être prises par le Riigikogu et sa chancellerie afin d'améliorer le reportage du travail des commissions sans violer le principe de fermeture ?

Comme la LRIFR permet aux commissions de rendre ouvertes leurs réunions, le nombre de réunions ouvertes a augmenté considérablement. Dans ce contexte il convient de souligner le rôle important des présidents des commissions. Voici quelques exemples :

- **La pratique de la Commission spéciale chargée du contrôle du budget national**

La plupart des réunions de la commission spéciale ont été rendues ouvertes avec la désignation du nouveau président après les élections parlementaires de 2011. Le nouveau président a introduit la diffusion en direct des réunions publiques sur Internet.

Bien que la plupart des réunions de la commission spéciale soient publiques, quelques-unes restent toujours fermées. Premièrement, parce que les audits par le Bureau national de contrôle étudiés et traités par la commission, sont réservés à l'usage officiel. Deuxièmement, une réunion à huis clos permet de discuter les résultats des audits et de formuler une position sur les initiatives législatives d'une manière plus ouverte.

Les émissions des réunions publiques sur Internet sont enregistrées et peuvent être consultées sur le site de la commission. Les transcriptions officielles complètes de la réunion, rédigées à base de l'émission, y sont ajoutées.

- **La pratique de la Commission des affaires économiques**

La commission des affaires économiques organise considérablement moins de réunions publiques. Le sujet de la réunion détermine si celle-ci est déclarée publique ou non. Après un sujet est entré dans l'ordre de la semaine, une décision est faite sur la nature ouverte ou fermée de la réunion. Il est donc généralement convenu selon le sujet et cela n'a pas jusqu'ici provoqué de discussions excessives. Le rôle du président est toujours important.

Si la réunion est déclarée publique, une décision est faite séparément sur sa diffusion en direct. Une réunion publique qui n'est pas diffusée en directe attire souvent plus de journalistes à assister sur place. La commission se contente de l'enregistrement ; contrairement au cas de la Commission spéciale chargée du contrôle du budget national, les transcriptions officielles ne sont pas rédigées. Les rapports sont attachés à l'enregistrement de la réunion publique sur Internet.

Là encore, la pratique démontre que les invités aussi bien que les membres du parlement parlent d'une manière plus libre et ouverte à huis clos. Vu que les participants sont informés en avance de la diffusion sur Internet et de la nature de la réunion publique, il n'y a pas eu de problèmes.

**III. Publication des informations sur le travail et les projets des commissions par le Département des relations publiques**

Chaque commission parlementaire est servie par 2–5 fonctionnaires qui spécialisent à la consultation juridique et pratique aussi bien qu'aux services techniques ; la publication des communiqués de presse a donc jusqu'ici été d'une importance secondaire.

Le Département des relations publiques a subi des changements l'année passée ; beaucoup plus d'attention est dès lors accordée aux activités des commissions. Les attachés de presse – cependant seulement quatre fonctionnaires pour reporter sur quatorze commissions – se sont spécialisé chacun sur des commissions spécifiques. Une coopération beaucoup plus étroite a été introduite entre le service de presse et les commissions.

La presse devient de plus en plus (audio)visuelle. Les photos ont été bien accueillies dans la presse et sont utilisées de plus en plus fréquemment. Les dernières années ont également démontré que dans la plupart des cas les publications sur Internet publient les communiqués de presse parlementaires mot par mot.

Encore à résoudre est la question des briefings et des actualités en vidéo aux sujets qui sont très importants pour le public. Les actualités en vidéo sont montées à partir des enregistrements des émissions des réunions. Le lien vidéo est rajouté au résumé de la réunion. Les vidéos peuvent être consultées sur le portail youtube du parlement.

A côté des communiqués de presse, le service de presse s'occupe de la **communication des réunions publiques**. Les réunions publiques sont dédiées aux sujets sociaux actuels ; des rapports par experts sont écoutés et des représentants des organismes intéressés sont inclus. Les réunions publiques sont souvent **diffusées sur Internet** ; elles sont enregistrées et les **enregistrements** peuvent être revus plus tard sur le site de la commission. Une tendance nouvelle veut que la presse sur Internet **diffuse en**

**direct** les réunions publiques du parlement (lien sur le site du Riigikogu) et produise des entretiens sur place.

Dès novembre 2013, les traducteurs de la chancellerie traduisent **tous les communiqués de presse en russe immédiatement**, afin de pouvoir les envoyer dans un délai minimum à la presse russophone, ce qui permettra de mieux informer la communauté russophone. La traduction en anglais des communiqués de presse est faite sélectivement, compte tenu des sujets qui pourraient intéresser le public international. Les possibilités offertes par les médias sociaux sont également utilisées pour reporter sur des sujets d'intérêt social. Le parlement a un compte sur Facebook et Twitter.

Le Département des relations publiques est en train de développer un nouveau site pour 2015. Dès lors, le public peut s'informer de manière encore plus attractive et moderne.

**Le travail du service de presse en chiffres.** En 2013, le service de presse a rédigé 726 communiqués parlementaires, dont 247 sur le travail des commissions et 122 revues de réunions. En plus, 50 ordres de la semaine et 150 ordres du jour ont été publiés.

#### **IV. Conclusions**

- 1) Il est peu probable qu'une clarté juridique sur la position des enregistrements et d'autres matériaux de référence des réunions fermées des commissions soit atteinte avant le jugement final parce que la sensibilité du sujet et le grand intérêt de la presse ne permettent pas au parlement de traiter le sujet d'une manière calme ou de faire une décision quelconque. La position juridique sur la définition de la fermeture des réunions a un impact très important et fondamental sur la future organisation du travail des commissions.
- 2) Bien que les amendements à la LRIFR soient projetés, la sensibilité du sujet et le grand intérêt de la presse ne permettront sans doute pas au parlement de discuter de cette question d'autorégulation d'une manière calme.
- 3) Le principe général de la fermeture des réunions des commissions n'empêche pas aux réunions d'être ouvertes plus largement au public si celui-ci en est intéressé. Plutôt, cela permet de continuer à chercher l'équilibre convenant entre les réunions publiques où les divers groupes d'intérêt sont écoutés et les discussions menées, et les réunions à huis clos où les membres du parlement cherchent des compromis.
- 4) La promotion des relations publiques permet de donner au public en général et aux groupes cibles une multitude d'informations sur le travail du parlement dans une forme qui leur convient. Or, il est peu probable que nous pouvions jamais satisfaire la curiosité de la presse jaune vis-à-vis la liberté de parole garantie aux réunions à huis clos. Mais... doit-il être notre but ?



**M. le Président Marc BOSCH** a remercié l'oratrice.

**M. Baye Niass CISSÉ** (Sénégal) a demandé comment se passaient les votes pour les commissions d'enquête et spéciale, s'ils étaient à main levée ou à bulletin secret.

**Mme Maria ALAJÖE** a répondu que le vote était électronique par écrans en plénière et à main levée en commission. Il est difficile de savoir dans quel sens les gens votent. Elle a indiqué qu'ils se concentraient sur le nombre de pour et de contre.

**M. Manuel CAVERO GOMEZ** (Espagne) a indiqué qu'en Espagne 99% des travaux des commissions étaient publics et il a demandé si la majorité des actes parlementaires pouvaient être contestés devant le tribunal administratif. Il a précisé qu'en Espagne cela était limité au personnel et aux achats mais la saisie d'un tribunal au sujet d'une législation ou d'un procès-verbal de séance était impossible. Il a demandé si ce type de saisie était courant.

**Mme Maria ALAJÖE** a répondu par la négative et s'est dite choquée que la possibilité soit ouverte de contester les votes. Elle a considéré que le vote était libre et qu'on ne pouvait pas attaquer les députés pour leurs propos. Aujourd'hui, la situation est difficile sur le plan juridique.

**M. Joseph MANZIN** (Malawi) a posé une question sur les rapports des commissions. En général elles siègent à huis clos mais avec des procès-verbaux public. Il a demandé à quel moment les rapports étaient rendus publics.

**Mme Maria ALAJÖE** a répondu que tous les documents écrits et imprimés étaient publics, y compris les projets de rapport et les questions financières. Les procès verbaux sont concis et ne reprennent pas exhaustivement les débats.

**Le Dr. Horst RISSE** (Allemagne) a remarqué que l'Estonie était dans une situation analogue à celle du Bundestag. Il a raconté que quelques mois auparavant, un journaliste avait intenté une action pour obtenir un procès-verbal de la commission des affaires intérieures. Il a indiqué qu'une loi sur la liberté de l'information existait mais qu'ils pensaient que les procès-verbaux des Parlements n'étaient pas concernés. Le tribunal a considéré qu'il n'y avait pas d'exception. Il a indiqué qu'il y aurait à l'avenir davantage de publicité ; décision que le Parlement est peu enclin à prendre.

**M. Najib EL KHADI** (Maroc) a indiqué qu'un parlement du XXI<sup>e</sup> siècle devait être ouvert, au moins sur le plan théorique. Mais l'accès aux enregistrements sonores des réunions à huis-clos est problématique. Cela pourrait poser des questions de séparation des pouvoirs, notamment pour les commissions d'enquête.

**M. Saïd MOKADEM** (Conseil consultatif maghrébin) s'est dit interpellé par les moyens humains déployés : 4 fonctionnaires permanents pour les 14 commissions permanentes. Il a demandé si ce nombre était suffisant.

**Mme Maria ALAJÖE** a répondu au Dr. Rissé que la subtilité était la même dans les deux pays. En ce qui concerne les commissions d'investigation, elle a indiqué que la séparation n'était effectivement pas assurée. Les enregistrements de la dernière commission d'investigation ont été détruits. À M. Mokadem, elle a répondu que les 4 personnes citées étaient issues du comité médiatique.

**M. Geert Jan A. HAMILTON** (Pays-Bas) a formulé plusieurs commentaires. La chambre des représentants a un système de commissions publiques. Le produit final des débats est envoyé au Sénat et doit être examiné dans son entier, en particulier son applicabilité. Le Parlement est sous pression. La question judiciaire est tenue à part parce que la loi sur la liberté d'information ne s'applique toujours pas au Parlement. Informellement, la pression est énorme.

**M. Kinzang WANGDI** (Bhoutan) a demandé quel pouvoir les commissions avaient pour consulter le public.

**Le Dr. Athanassios PAPAIOANNOU** (Grèce) a demandé si le député pouvait obtenir un enregistrement sonore. En Grèce en théorie le procès verbal n'est pas publié officiellement mais polycopié. Les journalistes les demandent et obtiennent *de facto* ces enregistrements. Seuls les procès-verbaux du Bureau du Parlement ne sont pas enregistrés.

**Le Dr. Mohammed Abdullah AL-AMR** (Arabie Saoudite) a relevé que les médias s'intéressaient beaucoup aux travaux des commissions. Il a demandé comment trouver un équilibre entre la pression des médias et le souhait des députés de travailler à huis clos.

**Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE** (Ouganda) a demandé comment était assurée la confidentialité des enregistrements sonores. Elle a indiqué qu'ils avaient des réunions à huis clos mais avec beaucoup de fuites pendant les réunions.

**Le Dr Winantuningtyas Titi SWASANANY** (Indonésie) a indiqué que l'enregistrement et la retranscription étaient utilisés dans les cas judiciaires et de corruption et qu'ils avaient les mêmes problèmes en termes de transparence. Une loi sur le secret national est en cours de préparation. Elle a demandé ce que le Parlement estonien entendait faire s'il perdait l'action en justice devant la Cour suprême.

**Mme Maria ALAJÖE** a répondu à la question des personnes qui assistent aux audiences publiques : les fonctionnaires et les ministres se mettent d'accord pour y participer. Sur la préservation de la confidentialité, il n'y a pas de bonne solution. Un

accord amiable avec les médias a été pris, en faisant attention à l'attribution des citations aux députés. Il n'y a pas de réglementation qui régule les manières de faire dans ce domaine. Il est aussi possible d'avoir un accord pour retranscription.

Elle a précisé qu'une loi était en cours de discussion, que certains pensaient que les audiences devaient être publiques mais qu'il valait mieux réglementer ce que l'on pouvait citer et comment le diffuser. Même si le Parlement devait décider de l'ouverture des réunions, perdurerait le problème de ce qui doit être fait avec les procès-verbaux du passé. À l'avenir, le sujet pourrait être alimenté par les questions des nouvelles technologies.

**M. le Président Marc BOSC** a remercié les orateurs et remarqué que dès lors que la question touchait aux médias, tout le monde s'intéressait à la question.

**6. Communication de M. PARK Heong-Joon, Secrétaire Général de l'Assemblée Nationale de la République de Corée : « L'Assemblée nationale ouverte : un système de soutien législatif visant à améliorer la communication avec les citoyens et à faciliter l'identification des besoins législatifs »**

**M. le Président Marc BOSC** a invité M. PARK Heong-Joon à présenter sa communication.

**I. Introduction**

Monsieur le Président Marc BOSC,  
Chers Collègues Représentants de chaque Parlement,  
Mesdames et Messieurs,

C'est un immense plaisir pour moi de me trouver parmi vous aujourd'hui. Je suis PARK Heong-Joon, Secrétaire Général de l'Assemblée Nationale de la République de Corée.

Avant de commencer mon intervention, je tiens à vous remercier au nom de l'Assemblée Nationale de la République de Corée, chers Mesdames et Messieurs les Secrétaires généraux et Secrétaires généraux adjoints, pour le soutien que vous avez bien voulu apporter à la Conférence Mondiale 2014 sur l'e-Parlement, qu'elle a organisé conjointement avec l'Union Interparlementaire en mai dernier à Séoul. La Conférence tenue sous le thème «Enseignements tirés de l'expérience et horizons futurs» nous a permis, j'en ai la conviction, de partager les cas exemplaires du bon usage des TIC dans les Parlements, de réfléchir sur l'orientation de la démocratie parlementaire, et d'amplifier la coopération interparlementaire pour atteindre nos objectifs communs en la matière.

Je suis également convaincu que la Conférence Mondiale sur l'e-Parlement nous a donné l'occasion de reconfirmer nos engagements communs pour faire avancer le système du parlement numérique du monde, et de stimuler une ambiance favorable à l'amélioration

de l'efficacité de la gestion parlementaire et au renforcement de l'accessibilité des citoyens au parcours législatif de l'Assemblée Nationale.

Faire de son mieux pour soutenir les travaux législatifs des députés par la mise en place une Assemblée Nationale productive et ouverte me semble être une des plus importantes missions et obligations imposées au Secrétaire général. Aménager un espace de communication de proximité entre l'Assemblée Nationale et les citoyens est pour moi l'essentiel d'un Parlement ouvert.

Dans ce contexte, je tiens à vous présenter les efforts déployés par l'Assemblée Nationale Coréenne à ce propos. Comme vous pouvez deviner par le titre de ma présentation l'«Assemblée Nationale ouverte : Système d'assistance au travail législatif qui vise à renforcer sa communication avec les citoyens et créer les demandes législatives», il s'agit du «Colloque sur la nécessité d'un soutien législatif pour les préoccupations locales».

## **II. Système d'assistance au travail législatif de l'Assemblée Nationale Coréenne**

Avant d'entrer dans le vif du sujet, permettez-moi de vous briefer notre système de soutien aux travaux législatifs.

L'Assemblée Nationale Coréenne est munie d'un système qui assiste les travaux législatifs des députés, dont la tâche la plus importante des activités parlementaires. Concrètement, le Secrétariat dispose d'un Service de Législation, un service spécifique chargé d'élaborer le texte et de revoir la proposition de loi à la demande du député.

Le Service de Législation est une cellule unique au Secrétariat qui, à la demande du député, effectue des recherches nécessaires, examine la pertinence juridique de la proposition de loi, rédige le texte conformément à la formalité légale et le fournit au député qui en a fait la demande. Composé d'experts de rédaction du texte et soumis à l'obligation de la neutralité politique, il assure l'objectivité.

Seulement au cours de cette 19<sup>ème</sup> législature, alors du 31 mai 2012 au 30 septembre 2014, le Service de Législation a reçu environ vingt mille demandes des députés d'élaborer les textes des propositions de loi. Cette statistique est un des volets qui témoignent le dynamisme de l'Assemblée Nationale Coréenne.

## **III. Colloque sur la nécessité d'un soutien législatif pour les préoccupations locales**

Permettez-moi de vous rappeler que l'Assemblée Nationale Coréenne déploie divers efforts pour renforcer la communication avec les citoyens au profit d'une Assemblée Nationale proche des citoyens et ouverte aux citoyens.

Le Colloque sur la nécessité d'un soutien législatif pour les préoccupations locales consiste à se rendre sur le terrain local et écouter la voix de la population locale, faire des débats avec les experts, et trouver une solution législative optimale en matière des préoccupations locales qui nécessitent des soutiens législatifs.

Le Colloque est conçu sur le fait que les citoyens se sentent éloignés des activités législatives des députés et trouvent difficile de communiquer avec l'Assemblée Nationale alors que sa mission fondamentale c'est de légiférer les lois qui reflètent au mieux les besoins des citoyens.

Le Colloque organisé par l'Assemblée Nationale lui assure de rencontrer face à face la population locale sur le terrain local, d'en recueillir des opinions vivantes, et *in fine* de mettre en place un système de soutien au travail législatif pragmatique qui permet à chaque député de mener à bien ses activités législatives.

Le processus de l'organisation du Colloque et la mise en place de ses résultats est comme suit:

i) La demande d'un Colloque est soumise par un(e) ou des député(s), ayant le droit de présenter une proposition de loi au nom du peuple;

ii) le Service de Législation qui a reçu la demande d'un(e) ou des député(s) d'organiser un Colloque assure toute préparation administrative pour tenir le Colloque;

iii) le Colloque se compose de trois parties, dont l'exposé thématique, la discussion avec un panel, et le débat avec le public. Ce qui diffère le Colloque sur la nécessité d'un soutien législatif pour les préoccupations locales des autres forums ou séminaires, c'est que la population locale peut y participer et s'exprimer directement lors du débat avec le public.

À la différence de l'exposé thématique et la discussion avec un panel qui sont préparés en amont, le débat avec le public est ouvert à toute la population locale et l'invite à s'exprimer librement, lui permettant d'avoir une interaction approfondie et active avec l'Assemblée Nationale. Ainsi, on arrive souvent, en fin de compte, à concevoir de bonnes idées créatives sur la proposition de loi pouvant régler les préoccupations locales;

iv) le Service de Législation classe les opinions présentées, examine si les demandes sont légiférables, rédige un texte de la proposition de loi sur les points légiférables, et l'envoie à un(e) ou plusieurs député(s) concerné(s);

v) finalement, un(e) ou plusieurs député(s) concerné(s) présente(nt) une proposition de loi basée sur le texte rédigé par le Service de Législation devant l'Assemblée Nationale.

L'Assemblée Nationale Coréenne a organisé 33 Colloques jusqu'à la fin du septembre 2014, dont le premier remonte en août 2010.

Le Service de Législation a rédigé 64 textes basés sur les opinions locales soutenues lors des Colloques, dont 42 propositions de loi ont été déposées et examinées en Commissions permanentes compétentes et finalement 10 propositions de loi ont été adoptés en Séance plénière.

#### **IV. Orientation future du système d'assistance au travail législatif : démarche vers une Assemblée Nationale ouverte**

D'autant plus que la société s'agrandit et devient complexe, il n'est pas facile pour l'Assemblée Nationale d'avoir l'occasion d'écouter la voix et de retenir les difficultés concrètes de chaque citoyen.

Cependant, légiférer au profit des citoyens c'est la mission fondamentale de l'Assemblée Nationale. Il lui serait donc nécessaire de s'efforcer de se rapprocher et d'écouter chaque citoyenne et chaque citoyen pour éloigner au plus le risque de leur marginalisation dans les débats politiques et sociaux dans cette société grandissante et devenant de plus en plus complexe.

Il serait utile que chaque député organise souvent des réunions avec la population de sa circonscription pour l'écouter de près. Il serait utile que chaque député soit assisté par un Service expert de législation du Secrétariat parlementaire pour s'asseoir côte à côte dans la communauté locale, recueillir les opinions, et de réfléchir les moyens et les systèmes possibles de la soutenir par la législation. Il serait aussi utile de préconiser ces approches générant l'image positive de l'«Assemblée Nationale ouverte», et de l'«Assemblée Nationale en communication avec les citoyens».

#### **V. Conclusion**

Le Parlement largement surnommé le «Palais du peuple» a assumé depuis longtemps son rôle de représentation du peuple. Cependant aujourd'hui, on se demande si le Parlement reflète toujours suffisamment les vœux des citoyens des intérêts divers.

En fait, le Colloque sur la nécessité d'un soutien législatif pour les préoccupations locales de l'Assemblée Nationale Coréenne que je vous ai présenté pourrait être une des solutions à cette question.

Avoir l'occasion de se rendre sur le terrain local et échanger directement avec la population locale les points de vue politiques et législatifs sur les préoccupations locales en plus des voies de communication existantes avec les citoyens tels que les séminaires et forums thématiques, les préavis, les pétitions, les audiences, les auditions publiques serait une épreuve pour l'Assemblée Nationale qui lui permet, dans le cadre de l'État de droit, de combler le vide de la démocratie représentative, de mettre en place la démocratie participative et de s'avancer vers une véritable «Assemblée Nationale ouverte».

Merci de votre aimable attention.



**Mme Chantal LA ROCHE** (Trinité et Tobago) a demandé à combien s'élevait le nombre de parlementaires et de fonctionnaires affectés.

**M. Henk BAKKER** (Pays-Bas) a demandé quels étaient les résultats de ces expériences et le type de lois adoptées grâce à ce système.

**Mme Doris MWINGA (Zambie)** a demandé si les audiences avec le public ou les propositions portaient sur des nouveaux projets ou sur des projets déjà en discussion au Parlement.

**M. Geert Jan A. HAMILTON** (Pays-Bas) a demandé s'il était exact que tout député pouvait demander la tenue de ces tables rondes avec les collectivités, et si un encadrement existait.

**M. PARK Heong-Joon** a répondu que l'Assemblée nationale coréenne avait ce système de table ronde. La raison de ce système est de faire participer la population au débat. Jusqu'ici, 33 tables rondes ont été organisées, notamment pour faire se rencontrer les collectivités et le Parlement. 34 projets ont été présentés et 9 ont été débattus devant le Parlement. En ce qui concerne les effets : le public peut participer de manière directe ou indirecte et par conséquent les ministres également ainsi que les médias et la société civile. Jusqu'ici cela n'a pas toujours été le cas. Le but était de faire se rencontrer la population et le Parlement, cela a été probant.

## **7. Conclusion**

**M. le Président Marc BOSCH** a remercié les orateurs.

**M. Shumsher K. SHERIFF** (Inde) a indiqué que l'Association allait perdre le président de l'ASGP. Il a proposé une photo de groupe en souvenir de sa présidence.

*La séance est levée à 12h20*

## **DEUXIEME SEANCE**

**Lundi 13 Octobre 2014 (après-midi)**

***Présidence de M. Marc BOSC***

*La séance est ouverte à 14h30*

### **1. Remarques introductives**

**M. le Président Marc BOSC** a accueilli les membres et annoncé que M. PHINDELA ne présenterai finalement pas sa communication.

### **Thème : Questions juridiques**

### **2. Communication de M. Austin ZVOMA, Secrétaire général du Parlement de Zimbabwe : « Equilibrer la liberté d'expression et le droit pour chacun à la protection en vertu de la Constitution : l'expérience zimbabwéenne »**

**M. le Président Marc BOSC** a invité M. Austin ZVOMA, Secrétaire général du Parlement de Zimbabwe à présenter sa communication.

#### **1. Introduction**

*« Votre droit de balancer vos bras s'arrête lorsque vous touchez le nez d'autrui. »*

Juge Oliver Wendell Holmes Jr.<sup>1</sup>

L'équilibre délicat entre le droit particulier des députés à la liberté d'expression au Parlement et le droit de chaque individu à la protection Constitutionnelle s'est avéré être une question controversée au Zimbabwe et dans d'autres juridictions, comme l'ont indiqué des recherches. Cela n'est guère surprenant au regard de l'histoire de l'émergence de l'immunité parlementaire à travers une longue lutte politique et du rôle essentiel qu'elle joue dans le renforcement de l'indépendance du Parlement face à l'exécutif. Des questions ont été soulevées sur le niveau et l'étendue de la protection et

---

<sup>1</sup> N. Goiran, *The role of Parliament in protecting free speech*, <http://www.murdoch.edu.au/School-of-Law/document/Publications/The-Western-Australian-Jurist/4WAJ61---Goiran.pdf>

des immunités dont bénéficient les membres du Parlement. Une école de pensée prône un privilège absolu et une autre un privilège qualifié. Cependant, comme le font fait remarquer Macreadie et Gardiner (2010: 22):

*« Les droits, pouvoirs et immunités accordés au Parlement et aux députés par le privilège parlementaire ont le potentiel d'entrer en conflit avec les droits du public d'une part, et avec les droits, privilèges et opérations des autres branches du gouvernement de l'autre. »*

## **2. La liberté d'expression et les privilèges, immunités et pouvoirs du Parlement**

La Constitution du Zimbabwe, au chapitre 4: *Déclaration des droits de l'homme*, prévoit des droits et des libertés fondamentales. Plus précisément, elle limite la liberté d'expression et la liberté des médias comme suit:

### **« 61. Liberté d'expression et liberté des médias**

*(5) La liberté d'expression et la liberté de des médias excluent :*

*(A) L'incitation à la violence;*

*(B) L'appel à la haine ou les discours haineux;*

*(C) Les atteintes malveillants à la réputation ou à la dignité d'une personne; ou*

*(D) La violation pernicieuse ou illicite du droit à la vie privée d'une personne. »*

En effet, les députés du Parlement du Zimbabwe et d'autres pays interprètent souvent, délibérément ou non, la liberté de parole leur accordée par la Constitution et/ou par les privilèges parlementaires comme un blanc-seing pour dire «n'importe quoi» en toute impunité, que cela soit vrai ou faux, que cela ternisse ou non directement et injustement le caractère et la réputation d'une autre personne, ou encore, que cela provoque une alerte et un découragement inutiles. En conséquence, l'on a souvent abusé du droit à la liberté d'expression. Dans certains cas ceci a abouti à des appels à sa limitation par la loi.

Malgré de retentissants dénis faits majoritairement par des membres du Parlement du Zimbabwe et, curieusement, même par des avocats de renom, ce document soutient que le privilège accordé aux députés du Parlement pour bénéficier de la liberté d'expression dans la Chambre et dans les comités n'est pas, et ne doit en aucun cas être, absolu. Ce document cherche à montrer que si le droit à la liberté d'expression au Parlement peut être considéré comme l'une des pierres angulaires de la démocratie, il ne doit pas être exempté de limitations imposées par la Constitution du Zimbabwe. Il doit être limité afin d'éviter les abus tels que la violation des droits d'autrui dans son exercice. Ce document fait en outre valoir et démontre que la nouvelle Constitution, entrée en vigueur en mai 2013, ainsi que d'autres lois pertinentes, impose de nécessaires limitations sur le droit des députés à la liberté d'expression au Parlement. Il s'agit d'un équilibre nécessaire entre l'exercice par le Parlement de son indépendance et de l'efficacité et de la protection des libertés et droits individuels. Tout en permettant aux députés du Parlement,

représentants élus du peuple, de débattre sans crainte ni favoritisme et de parler sans violences, ces limitations nécessaires veillent à ce qu'ils le fassent de façon responsable et en respectant les droits des autres. Elbert Hubbard (1923) a observé à juste titre : « La responsabilité est le prix de la liberté. »

### 3. Le privilège parlementaire

Partout au monde, les parlements s'acquittent de fonctions importantes qui correspondent grosso modo à trois domaines principaux: la législation, la représentation et le contrôle. Pour s'acquitter efficacement de leur mandat dans la matrice de la gouvernance nationale, les parlements doivent, par nécessité, jouir de certains privilèges, immunités et pouvoirs qui permettent à leurs membres d'exercer leurs fonctions sans crainte de poursuites ou de châtiments et sans entrave. Ainsi, l'expression «privilège parlementaire» vise les privilèges, immunités et pouvoirs dont jouissent les Chambres du Parlement et leurs députés dans l'exercice de leurs fonctions qui comprennent le droit à la liberté d'expression. Erskine May (2004: 75) définit avec justesse le privilège parlementaire comme suit:

*« [...]La somme des droits particuliers dont jouit chaque Chambre, collectivement, en tant que partie constitutive de la Haute Cour du Parlement, et par les membres de chaque Chambre individuellement, sans lesquels ils ne peuvent pas s'acquitter de leurs fonctions, et qui excèdent ceux que possèdent d'autres organismes ou individus. Ainsi le privilège, quoique partie intégrante des lois du pays, est dans une certaine mesure une exception à la loi générale. Certains droits et immunités, comme l'exemption d'arrestation ou la liberté d'expression appartiennent principalement à des membres de chaque Chambre et existent parce que la Chambre ne peut pas remplir ses fonctions sans disposer librement des services de ses membres ... Fondamentalement, toutefois,*

*c'est seulement comme moyen de s'acquitter efficacement des fonctions collectives de la Chambre que les privilèges individuels sont conférés par les membres. »*

Il est donc clair à partir de la définition ci-dessus que les privilèges dont jouissent les députés, individuellement et collectivement, particulièrement le droit à la liberté d'expression, sont essentiels à l'exercice efficace de leurs fonctions législatives, représentatives et de contrôle et, en définitive, à l'efficacité du Parlement en matière de gouvernance nationale.

### 4. Droit de députés à la liberté d'expression: cas du Zimbabwe

Le droit à la liberté d'expression est la pierre angulaire de toute société démocratique et le Zimbabwe ne fait pas exception. Comme expliqué ci-dessus, le chapitre 4 de la Constitution du Zimbabwe, également connu sous le nom de

**Déclaration des Droits**, énonce les libertés et droits humains fondamentaux qui doivent être respectés, protégés, promus et exercés par chaque zimbabwéen, personne physique ou morale, et par chaque institution et agence du gouvernement à tous les niveaux. Une partie intégrante de ces droits fondamentaux est le droit à la liberté d'expression décrit dans l'article 61 de la Constitution comme suit:

« **61. La liberté d'expression et la liberté des médias**

*Toute personne a droit à la liberté d'expression, qui inclut la liberté de chercher, de recevoir et de communiquer des idées et d'autres informations. »*

Le fait que ce droit à la liberté d'expression soit accordé à chaque zimbabwéen comme un droit humain fondamental souligne l'importance de la liberté d'expression dans une société démocratique. Par conséquent, les membres du Parlement ont souvent fait valoir que parce que le droit à la liberté d'expression fait partie des droits inaliénables de l'homme, il devrait, par conséquent, supplanter les autres droits et libertés et ne devrait donc pas être limité.

Les tenants de cette école de pensée affirment en outre que le droit à la liberté d'expression au Parlement est protégé par le privilège parlementaire en vertu de l'article 148 de la Constitution et par la *Loi sur les privilèges, immunités et pouvoirs du Parlement [Chapitre 2:08]*. L'article 148 de la Constitution stipule que:

« **148. Privilèges et immunités du Parlement**

*Le président du Sénat, le Speaker et les membres du Parlement ont la liberté de parole au Parlement et dans tous les comités parlementaires, et bien qu'ils doivent obéir aux règles et ordonnances de la chambre concernée, ils ne sont pas passibles de poursuites civiles ou pénales, d'arrestation, d'emprisonnement ou de dommages et intérêts pour des choses qu'ils ont dites, produites ou soumises au Parlement ou à un de ses comités. »*

Cela signifie qu'il ne peut y avoir de responsabilité pour les déclarations faites au Parlement ou devant l'une des commissions parlementaires. Le but de ce privilège est de sauvegarder la liberté, l'autorité et la dignité du Parlement. En plus de cela, l'article 5 de la *Loi sur les privilèges, immunités et pouvoirs du Parlement (PIPPA) [Chapitre 2:08]* stipule que:

« **5. Liberté de parole et de débat**

*Il y aura liberté de parole dans les débats ou délibérations au Parlement et au sein d'un comité et cette liberté ne devra pas être entravée ou remise en question par une cour ou instance hormis le Parlement. »*

La loi stipule que les privilèges, immunités et pouvoirs du Parlement font partie du droit général et public et sont admis d'office dans tous les tribunaux. Ainsi, d'un point de vue théorique, les députés semblent profiter d'une forme unique de la liberté d'expression qui leur est nécessaire pour exprimer leurs points de vue sans crainte de représailles. Ainsi, un membre du Parlement a droit à la liberté d'expression et ne peut être tenu responsable ou traîné devant tribunal ou autre instance hormis le Parlement pour une déclaration qu'il a faite. En conséquence, une action en justice ne peut être intentée contre un membre en cas de violation de privilège. Il semblerait donc que les membres soient libres de dire toutes choses sans crainte de représailles ou, en effet, sans tenir compte de leurs répercussions sur les autres.

Toutefois, au Zimbabwe, comme dans d'autres pays, ce droit n'est ni absolu ni illimité, à juste titre, car il est sujet à des abus de membres du Parlement.

## **5. Concilier le droit à la liberté d'expression avec les droits individuels: Limitations du droit des Membres à la liberté d'expression**

La Constitution du Zimbabwe garantit le droit à la liberté d'expression des membres du Parlement. La même Constitution impose également certaines limites à ce droit afin d'assurer que les droits des autres personnes ne soient pas bafoués en toute impunité.

### **(1) Protection des droits individuels**

Comme cité ci-dessus, l'article 61(5) de la Constitution du Zimbabwe prévoit que la liberté d'expression et la liberté des médias, entre autres, excluent l'atteinte malveillante à la réputation ou à la dignité d'une personne.

Un cas d'espèce, «*La détérioration de la gouvernance d'entreprise au Zimbabwe*», un débat sur une motion sur la corruption et le manque de gouvernance d'entreprise, est instructif. Tout en contribuant à la motion, certains membres du Parlement, en contradiction avec le titre «honorable» qu'ils portent, ont fait des allégations non fondées à l'effet que certains cadres de direction d'institutions semi-étatiques gagnaient des salaires mensuels faramineux. Ces déclarations faites au cours du débat plus tard connu sous le nom de «*Salary-Gate Scandal*» (scandale des salaires), ont eu pour effet de retourner l'opinion publique contre lesdits cadres de direction. Un des membres a fait les mêmes allégations contre le greffier mal payé du Parlement et fait de nouvelles allégations d'«édulcoration» de la motion ci-dessus, nonobstant le fait que les motions sont vérifiées pour le respect des règles par le Speaker. Ceci est un exemple d'abus du droit à la liberté d'expression pour nuire intentionnellement à la réputation et à la dignité d'autrui, lequel droit a été limité à juste titre par la loi.

À la suite de ce débat, le Speaker a rendu une décision historique fondée sur les dispositions précitées de la Constitution, entre autres : il est interdit aux Membres de prononcer des allégations malveillantes et infondées contre d'autres parlementaires, des membres du public et du personnel du Parlement. Le scandale suscité par cette décision,

alimenté par les médias citant des experts juridiques et accusant le Speaker de bâillonner les députés, semblait confirmer l'interprétation erronée répandue selon laquelle le droit à la liberté d'expression des députés est absolu, illimité et annule tous les autres droits.

## **(2) Bon déroulement des travaux de la Chambre**

L'article 148 (1) de la Constitution du Zimbabwe cité ci-dessus, que les membres utilisent souvent pour justifier la liberté d'expression absolue, impose elle-même des limites à la liberté d'expression des membres. Bien qu'il reconnaisse au Président du Sénat, au Speaker et aux Membres du Parlement la liberté d'expression, cet article affirme que dans l'exercice de ce droit : « *ils doivent respecter les règles et les ordres de la Chambre concernée.* » Ce privilège de la liberté d'expression est soumis aux règles et ordonnances de la Chambre. Cela signifie que le Parlement peut censurer tout comportement, action ou omission portant atteinte à l'esprit et à la lettre de la loi. À cet égard, le droit à la liberté d'expression n'est pas absolu et doit être conforme à la Déclaration des droits à laquelle tous les autres droits sont soumis.

## **(3) Les règles à respecter par les membres prenant la parole**

La liberté d'expression est également réglementée par le Règlement de l'Assemblée nationale qui, entre autres choses, précise:

**« 62. Aucun membre, lorsqu'il parle d'une sujet, ne doit :**

*(D) [...] utiliser des mots désobligeants, irrespectueux, injurieux ou inconvenants contre le chef de l'Etat, le Parlement ou ses membres, le Speaker, ... aucun membre ne se référera à une affaire sujette à une procédure judiciaire en cours.*

## **(4) Droit de réponse comme remède**

Afin de fournir un remède à la blessure qu'une agression peut infliger à des personnes innocentes et sans défense, l'article 148 (1) (c) de la Constitution du Zimbabwe fournit, quoique tardivement, un remède :

**« 148. Privilèges et immunités du Parlement**

*(2) Une loi du Parlement peut:*

*(C) Prévoir un droit de réponse, par le Speaker ou le président du Sénat, selon le cas, pour les personnes qui sont injustement lésées par ce qui est dit à leur sujet au Parlement. »*

À ce jour, le président-directeur de la *Zimbabwe Revenue Authority* (Office des recettes du Zimbabwe) a fait usage de cette disposition en répondant aux allégations non fondées portées contre lui comme il est indiqué ci-dessus.

De ce qui précède, il est clair que le droit à la liberté de parole des députés n'est pas absolu, et à juste titre. Les dispositions susmentionnées de la Constitution du Zimbabwe servent à créer un équilibre nécessaire qui permet aux députés de débattre librement, mais de façon responsable, tout en protégeant les membres du public contre les abus.

Charles Caleb Colton (1821) observe à juste titre:

*« Tout comme le vin enivre les fortes têtes, le pouvoir enivre les meilleurs cœurs. Aucun homme n'est assez sage, ni assez bon pour qu'on lui confie un pouvoir illimité. »*



**M. le Président Marc BOSCH** a remercié l'orateur pour sa communication.

**Mme Claressa SURTEES** (Australie) a indiqué que les deux chambres en Australie disposaient de leur propre droit de réponse. Si un particulier est offensé par quelque propos formulé à la chambre, il peut s'adresser au président de cette chambre pour demander un droit de réponse. Cette requête est ensuite examinée par la Commission des privilèges. La réponse peut alors être intégrée au procès-verbal parce que les propos incriminés demeurent également au procès-verbal. Elle a précisé que certaines personnes offensées renonçaient à se plaindre et ne faisaient pas valoir leur droit de réponse.

**Mme Doris MWINGA** (Zambie) a indiqué qu'il y avait en Zambie des cas de personnes du public s'étant plaintes de propos tenus par les parlementaires. Elle a précisé qu'il n'existait pas de droit de réponse mais que la question avait été soulevée devant la Commission des privilèges qui a considéré que les propos étaient inexacts et les a censurés.

Il y a souvent en Zambie du chahut. Le Président a décidé que le chahut n'était pas condamnable mais une fois, un ministre a chahuté un parlementaire en le traitant de drogué. Le parlementaire en cause s'est plaint et le ministre a dû retirer ses propos. Depuis, les chahuteurs ont tendance à utiliser des gestes au lieu des insultes.

**Le Dr. Athanassios PAPAIOANNOU** (Grèce) a décrit le système grec de questions et réponses écrites. Il a précisé qu'il avait récemment été décidé que toutes les questions et réponses seraient publiées sur Internet. Une question indiquait qu'un professeur aurait enfreint une règle disciplinaire. Le ministre a été interrogé sur l'action qu'il entendait mener et il a répondu. Par la suite, le professeur a été blanchi et aujourd'hui, celui-ci veut poursuivre le Parlement pour avoir violé la loi sur les données personnelles.

**Le Dr. Winantuningtyas Titi SWASANANAY** (Indonésie) a demandé quelles sanctions pouvaient être prises, par qui et quelle était la procédure.

**M. Michel MEVA'A M'EBOUTOU** (Cameroun) a demandé si dans la Constitution ou dans le Règlement existaient des dispositions sur la liberté d'expression des parlementaires prenant la parole dans l'hémicycle. Il a indiqué qu'au Cameroun il existait des règles qui imposent que lorsque quelqu'un prend la parole, personne d'autre ne peut intervenir. Les interventions et interruptions inopinées font l'objet d'un rappel à l'ordre. Il a demandé si des dispositions similaires existaient en Zambie afin de protéger le parlementaire prenant la parole de toute atteinte à sa liberté d'expression.

**M. ZVOMA** a remercié ses collègues d'avoir partagé leurs expériences. Il a indiqué que la question de la protection des chahuts était intéressante. Il a considéré que la liberté de parole d'un membre ne devait pas violer les droits des autres membres, comme le prévoit la Constitution.

Au Zimbabwe, le journal des débats est publié sur Internet dans les 3 heures après la clôture de la séance. Les questions et les réponses doivent être contrôlées par le service de la séance afin de s'assurer qu'elles respectent le Règlement. Les membres ressentent parfois cela comme une entrave.

En réponse au Dr SWASANANAY, il a indiqué que, dans un premier, les membres étaient supposés avoir un comportement honorable et bien se comporter. Si cela n'était pas le cas, le Président serait obligé d'appliquer les règles et, si les membres ne les respectaient pas, ils pourraient être coupables d'outrage et sanctionnables.

Toutefois, les choses seraient plus sérieuses si les parlementaires s'aventuraient sur le territoire du délit de diffamation. Dans ce cas-là il reviendrait à un tribunal de décider de la sanction.

En réponse à la question de M. MEVA'A M'EBOUTOU, il a répondu que des règles existaient mais qu'elles étaient fréquemment violées. Par leur nature même, les interventions inopinées ne sont pas autorisées et ne peuvent pas être anticipées. Beaucoup d'interventions s'ajoutent à l'atmosphère du débat en y apportant par exemple de l'humour. Cependant, les membres peuvent être rappelés à l'ordre s'ils vont au-delà de ce qui est considéré comme raisonnable au regard du Règlement.

**M. le Président Marc BOSC** a remercié les orateurs.

### **3. Autres sujets**

**M. le Président Marc BOSC** a annoncé que l'un des candidats à la vice-présidence serait contraint de quitter la conférence afin d'être présent dans son Parlement pour l'ouverture de la session. Cela le prive de la possibilité de formuler une brève déclaration de candidature à la vice-présidence de l'Association. Le Président a invité M. Geert Jan A. Hamilton à prendre la parole.

**M. Geert Jan A. HAMILTON** (Pays-Bas) a remercié ses collègues pour leur tolérance dans ces circonstances inhabituelles. Il a indiqué savoir qu'il y avait un candidat à la présidence et qu'il le soutenait sans réserve. Il a aussi souhaité féliciter la présidence actuelle pour son excellent travail.

Il a considéré que la composition du Comité exécutif était très importante et que, pour cette raison, il présentait sa candidature à la vice-présidence. Il a indiqué considérer que l'ASGP est une plateforme extraordinaire pour les secrétaires généraux qui peuvent y partager leurs expériences pour aider à résoudre les problèmes rencontrés par les Parlements.



#### **4. Débat général : Le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire : un équilibre des pouvoirs**

Conduite du débat : Mme Doris Katai Katebe MWINGA, Greffière de l'Assemblée nationale de la Zambie et M. Liam LAURENCE SMYTH, Greffier à la direction des privilèges et immunités de la Chambre des communes du Royaume-Uni

##### **Introduction de Mme Doris Katai Katebe MWINGA**

La Zambie est gouvernée sur le principe de la suprématie constitutionnelle et de ce fait, tous les trois organes du gouvernement sont assujettis à la constitution<sup>1</sup>. À cette fin, les trois organes sont donc supposés appliquer le système d'équilibre de pouvoirs entre eux dans l'exercice de leurs pouvoirs constitutionnels. La suprématie de la constitution demande que les tribunaux doivent rendre nul tout exercice du pouvoir gouvernemental qui est contradictoire ou en violation avec les dispositions de la constitution.

Ce document examine le progrès fait par la Zambie dans le développement et le maintien d'un modèle inimitable de la séparation des pouvoirs. En particulier, il examine le rapport qui existe entre le pouvoir législatif et la magistrature et comment le système d'équilibre de pouvoirs est accompli partant de ce rapport.

Les principes directeurs qui sont sous le développement philosophique de la doctrine de séparation des pouvoirs sont en rapport avec l'importance d'éviter l'abus de pouvoir. La doctrine sert aussi d'autres rôles dans beaucoup de pays démocratiques. En particulier, elle a assuré, à quelque degré considérable que la spécialisation fonctionnelle de chaque organe du gouvernement soit maintenue. De plus, dans au moins quelques systèmes, y compris le nôtre, elle joue un rôle de mettre en valeur la protection et la promotion de droits de l'homme.

Pour illustrer ceci, il est d'abord nécessaire de considérer la division des pouvoirs entre la magistrature et le pouvoir législatif stipulé dans le texte de la constitution Zambienne, et en suite, d'examiner comment la magistrature et le pouvoir législatif appliquent le système d'équilibre de pouvoirs entre eux.

## **LA MAGISTRATURE**

En Zambie, l'article 91 de la constitution investit l'autorité judiciaire de la République dans la magistrature. Cette dernière est constituée de la Cour Suprême de Zambie, la Haute Cour de Zambie, la Cour des Relations entre le Patronat et les Travailleurs, les Cours Subordonnées, les Tribunaux Locaux et telles autres tribunaux inférieurs comme il pourrait être prescrit par une loi du parlement<sup>2</sup>. La Cour Suprême est la plus haute et cour d'appel définitive. Sauf dans les procès qui impliquent la pétition d'élection présidentielle, la Cour Suprême n'a aucune juridiction originale. En revanche, la Haute Cour a la juridiction originale de tous les faits et en tant que tel, elle s'occupe des affaires civiles et criminelles. La Cour des Relations entre le Patronat et les Travailleurs s'occupe de toutes les affaires en rapport avec le travail. En outre, la constitution Zambienne stipule que la magistrature doit être autonome, impartiale et soumise seulement à la constitution et à la loi qu'elle doit appliquer d'une manière impartiale et sans peur, ni faveur ou préjugé.

Sous réserve de ratification par l'assemblée nationale, les juges sont nommés par le Président d'après le conseil de la Commission du Service Judiciaire dont la composition est stipulée dans la constitution. La constitution actuelle des juges est de 50 à la Haute Cour et 11 à la Cour Suprême y compris le président de la Haute Cour de justice.

Les juges jouissent d'une sécurité de l'emploi. Ils ne peuvent être révoqués que soit en cas d'incapacité, incompétence flagrante ou si l'un est déclaré coupable de mauvaise conduite. Dans chacune de ces causes, on doit nommer un tribunal pour enquêter sur l'allégation contre un juge et recommander le président en conséquence afin qu'il décide si l'emploi d'un tel juge doit être révoqué ou pas.

En prenant en considération le rôle de la magistrature, il est aussi important de considérer les pouvoirs et fonctions investis en elle. Le premier rôle fondamental de la magistrature est d'observer la constitution alors que le deuxième est de pourvoir une plate-forme à laquelle les citoyens peuvent recourir pour chercher la protection au cas où leurs droits constitutionnels seraient violés.

Les autres rôles de la magistrature, envisagé par la constitution incluent le suivant:

- (i) interpréter la loi;
- (ii) arbitrer des litiges de nature civile et criminelle;
- (iii) décider la peine d'un délinquant criminel reconnu coupable;
- (iv) examiner une décision judiciaire d'action administrative; et
- (v) protéger les droits de sujets en assurant que la justice soit faite sous l'autorité de la loi.

## **LE POUVOIR LEGISLATIF**

D'après l'article 62 de la constitution de Zambie, le pouvoir législatif de la République de Zambie est investi dans le parlement qui est constitué du Président et de l'assemblée nationale. Cette dernière se compose de cent cinquante (150) députés élus pour un mandat de cinq ans et pas plus de huit (8) députés nommés et le président de l'assemblée. La constitution Zambienne donne mandat au Président de nommer le Vice-président, le cabinet et les ministres adjoint parmi les députés. Le parlement Zambien a un système unicaméral.

Les fonctions principales du parlement Zambien sont:

- (i) légiférer;
- (ii) superviser les actes et décisions de l'exécutif; et
- (iii) ratifier les dépenses et mesures de la taxation du gouvernement.

## LE RAPPORT ENTRE LE PARLEMENT ET LA MAGISTRATURE

Le système Zambien ne se conforme pas à la doctrine de la séparation de pouvoirs dans le sens strict du terme. Cela est dû au fait qu'il y a un lien proche dans la manière dont les trois organes du gouvernement fonctionnent.

Le lien proche entre le pouvoir législatif et la magistrature peut être retrouvé du fait que, pendant que les deux organes ont pour tâche d'établir la constitution, leurs rôles sont complémentaires. Par exemple, les juges sont nommés par le Président d'après le conseil de la Commission du Service Judiciaire sous réserve de ratification par l'assemblée nationale conformément à l'article 95 (1) de la constitution. Ce système de nomination assure la transparence comme il prend en considération la convenance d'un candidat en mettant en doute sa compétence. En outre, le processus minimise l'influence politique dans la nomination des juges.

Dans l'exécution de ses fonctions, la magistrature veille sur le pouvoir législatif. Par exemple, la Cour Suprême de Zambie dans la décision qui fait date du procès de **Christine Mulundika et les 7 autres contre les gens**, avait l'opportunité de déterminer si certaines dispositions d'une loi décrétée par le parlement, la loi d'ordre public était au-delà de la constitution et, par conséquent, invalidé depuis la promulgation. Par décision judiciaire, la cour a alors annulé les sections 4 et 5 de la loi d'ordre public parce qu'elles étaient en violation avec les articles 20 et 21 de la constitution.

Dans un autre procès, **Akashabwata Lewanika contre le procureur de la République et un autre**, en 1999, la Haute Cour de Zambie avait l'occasion de veiller sur l'exercice de l'autorité disciplinaire de l'assemblée nationale sur ses députés. Dans ce procès, M. Akashabwata Lewanika, député, avait écrit une lettre au président de l'assemblée afin de se dissocier d'une décision de l'assemblée nationale pour des raisons qu'elle était injuste. La dissociation a été exprimée dans une manière critique à l'égard du président de l'assemblée et la Chambre toute entière.

L'affaire était soumise à une audition au comité chargé du règlement intérieur de l'assemblée. Celui-ci a trouvé le député coupable d'outrage flagrant pour s'être dissocié d'une décision de la Chambre dans cette manière et a décidé de l'assujettir à une procédure disciplinaire à moins qu'il ait donné une raison suffisante pourquoi une telle action ne pourrait pas être prise contre lui.

Le député ne s'est pas excusé de l'accusation dans les limites de la période qui lui avait été octroyée. Cependant, le comité a intenté un procès contre le député et l'a déclaré coupable d'outrage à Chambre, et a résolu qu'il soit expulsé de l'assemblée nationale.

A ce sujet, le député a cherché une réparation de la cour pour casser la décision de l'expulser de l'assemblée nationale. Alors, la cour a statué que la décision d'expulser le député était au-delà de la section 28 des (Pouvoirs et Privilèges) de l'assemblée nationale, Chapitre 12 des lois de Zambie qui limitait les sanctions disciplinaires que l'assemblée nationale pourraient infliger à un député pour le réprimander ou au plus pire, le suspendre. La section 28 stipule:

*"28. (1) là où tout député commet tout outrage à l'assemblée, que ce soit spécifié dans la section dix-neuf ou autrement, l'assemblée peut, par résolution, soit inciter le président*

*de l'assemblée qu'il réprimande un tel député ou qu'il le suspende du service de l'assemblée pour une telle période comme il pourrait être déterminé:*

*Pourvu qu'une telle période ne soit pas prolongée au-delà du jour de la dernière réunion qui suit, au cours de laquelle la résolution est passée, ou de la session au cours de laquelle la résolution est passée, quelque soit le résultat qui se produira en premier lieu.*

*(2) aucun salaire ou allocation payable à un député pour son service en soi sera payé pendant toute la période durant laquelle il est suspendu du service de l'assemblée sous les dispositions de cette section.*

*(3) si toute personne qui n'est pas un député commet un outrage, que ce soit spécifié dans la section dix-neuf ou autrement, l'assemblée peut, par résolution, inciter le président de l'assemblée qu'il devra ordonner une telle personne de comparaître devant l'assemblée et qu'il devra la réprimander."*

En outre, la cour a statué qu'un député pourrait seulement perdre son siège conformément à l'article 71 de la constitution de Zambie.

De plus, l'assemblée nationale a le pouvoir de régler ses propres procédures sans intervention de toute personne ou organe. Cette autorité lui est accordée sous la section 34 des (Pouvoirs et Privilèges) de l'assemblée nationale, qui stipule:

*"34. ni l'assemblée nationale, ni le président de l'assemblée, ni tout officier seront soumis à la juridiction de tout tribunal à l'égard de l'exercice de tout autorité conférée sur ou investie dans l'assemblée, le président de l'assemblée ou un tel officier par ou sous la constitution, le règlement intérieur de l'assemblée et cette loi."*

Cette disposition confirme la reconnaissance de la doctrine de la séparation des pouvoirs puisqu'elle donne une liberté inimitable à l'assemblée nationale de déterminer et de s'occuper de ses débats internes sans intervention de toute personne ou organe. La disposition était mise à l'épreuve lors de la levée de l'immunité présidentielle de l'ancien président, M. Rupiah Bwezani Banda pour raison de responsabilité criminelle.

Le contexte de cette affaire est que le mercredi 13 mars 2013, la motion de lever l'immunité légale de l'ancien président, M. Rupiah Bwezani Banda était déposée dans la Chambre. Alors, le jeudi 14 mars 2013, à travers ses avocats, l'ancien président a notifié l'assemblée nationale d'une pétition pour empêcher cette dernière de débattre la motion. Le vendredi 15 mars 2013, le ministre de la justice a proposé dans l'assemblée nationale une motion pour lever l'immunité de l'ancien président, M. Rupiah Bwezani Banda. Elle a déclaré ce qui suit:

*"En ce qui concerne l'article 43(3) de la constitution de Zambie, cette Chambre décide que M. Rupiah Bwezani Banda, la personne qui a occupé, mais n'occupe plus la présidence, peut être inculpé de tout délit criminel ou être disposé à la juridiction criminelle de tout tribunal, à l'égard de tout acte fait ou omis d'être fait par lui en sa capacité personnelle pendant qu'il occupait la présidence et que telles procédures ne seraient pas contraire aux intérêts de l'État."*

Pendant la présentation de la motion, un député a soulevé un point de procédure pour savoir s'il était correct de débattre la motion dans la Chambre alors que l'affaire était déjà déposée devant la Haute Cour. Le président de l'assemblée a décidé de guider la Chambre en disant que sous la doctrine de la séparation des pouvoirs, celle-ci avait une

liberté très unique de déterminer et de s'occuper de ses procédures internes. De plus, il a dit que les débats internes et procédures de la Chambre n'étaient pas responsables à la juridiction de la cour. Il a accentué qu'en se référant à la préséance établi par les tribunaux, on ne pourrait pas utiliser le procès de la cour pour arrêter les processus internes de l'assemblée nationale. D'après la décision susmentionnée, la Chambre s'est mise à débattre et voter sur la motion pour lever l'immunité de l'ancien président. L'immunité était alors levée après que les députés se sont prononcés en faveur de la motion.

Actuellement, cette affaire est au tribunal parce que l'ancien président a introduit une application pour examiner la constitutionnalité d'une loi. La cour n'a pas encore décidé si l'assemblée nationale a agi dans les limites de son autorité ou au-delà de ses pouvoirs tels qu'octroyer par loi.

Les trois causes démontrent clairement comment la magistrature peut veiller sur les actions du pouvoir législatif.

## **UN EQUILIBRE DE POUVOIR**

Il y a une coopération entre la magistrature et le pouvoir législatif dans la façon dont ils fonctionnent. Et cette coopération peut être décrite comme une "association". Le rapport entre le pouvoir législatif et la magistrature ne dépend pas de la contrainte, mais il est plutôt basé sur un état de confiance qui fait parti de la doctrine de séparation des pouvoirs et son principe inhérent d'équilibre de pouvoirs.

A la recherche de mettre en œuvre un équilibre de pouvoirs, les conflits entre le pouvoir législatif et la magistrature peuvent exister. C'est principalement dans le domaine de privilèges parlementaires et la demande pour le parlement d'affirmer sa propre autorité en ce qui concerne ses propres débats internes. Les atteintes au privilège parlementaire ne surviennent pas nécessairement des décisions judiciaires. Quelquefois, ils peuvent survenir des déclarations quelque peu intimidantes des tribunaux qui peuvent avoir un effet de menacer les privilèges des députés dans la Chambre. En conclusion, le principe d'équilibre des pouvoirs sert à éviter les conflits parmi les trois organes du gouvernement. Cependant, la réalité est qu'à travers l'interaction, il y aura des conflits de temps en temps.

## **RESPECT MUTUEL ENTRE LE POUVOIR LÉGISLATIF ET LA MAGISTRATURE**

L'article 87 (1) de la constitution de Zambie stipule que l'assemblée nationale et ses députés auront de tels privilèges, pouvoirs et immunités tel que cela pourrait être prescrit par une loi du parlement. À cet effet, la loi de l'assemblée nationale (Pouvoirs et Privilèges), Chapitre 12 des lois de Zambie entreprend le principe de privilège du parlement y compris la liberté d'expression et discute pendant les débats dans l'assemblée nationale.

Le principe de privilège du parlement donne la liberté très unique à la Chambre de déterminer et s'occuper de ses débats internes. D'après ce principe, les débats internes et les procédures de la Chambre ne sont pas disposés à la juridiction de la cour. Par conséquent, personne ne peut utiliser le procès du tribunal pour arrêter les processus internes de l'assemblée nationale.

Monsieur le juge Neuberger a défini le 'Privilège Parlementaire' comme "un privilège absolu et qui est de la plus haute importance constitutionnelle." Donc, toute tentative par les tribunaux de violer le privilège parlementaire serait anticonstitutionnelle. Aucune ordonnance du tribunal ne peut restreindre ou interdire la procédure ou les débats parlementaires.

D'autre part, il y a une convention qui stipule que les députés ne critiqueront pas les décisions judiciaires. Cela est complété par la règle en instance qui se protège contre l'intervention des affaires parlementaires qui sont encore en instance dans les tribunaux.

## **CONCLUSION**

Selon la discussion ci-haut, il est clair que la Zambie applique le concept de la séparation des pouvoirs. Cela se justifie par les dispositions constitutionnelles qui créent les trois organes du gouvernement.

Il a aussi été démontré que bien que chaque organe du gouvernement en Zambie opère indépendamment des autres, cependant, en pratique, il n'y a aucune séparation stricte de pouvoirs. Notre système opte pour un compromis où quelques fonctions sont partagées entre les institutions d'état. Cela a été accompli à travers une discussion ci-haut sur le pouvoir législatif et la magistrature qui ont démontré l'équilibre du pouvoir législatif par la magistrature et vice-versa.

Par conséquent, le principe de la séparation de pouvoirs sous notre arrêté de la suprématie constitutionnelle exige non seulement le besoin de protéger contre l'abus de pouvoir, dans le sens de Montesquieu, en offrant un système d'équilibre de pouvoirs, mais aussi assurer l'efficacité et l'intégrité institutionnelle de chaque organe du gouvernement.

Comme nous l'avons déjà souligné, le corps législatif du gouvernement exécute des rôles très importants tels que décréter la législation et ratifier les nominations des juges. Par contre le rôle des tribunaux sous notre constitution est de protéger la constitution, et les droits fondamentaux en particulier. Parfois, en affirmant cette fonction, les tribunaux devront intervenir dans les affaires du pouvoir législatif et de l'exécutif par le processus de la loi promulguée par le juge.

Cependant, en faisant cela, le tribunal doit rester sensible aux intérêts constitutionnels légitimes des autres organes du gouvernement et chercher à assurer que la manière dont elle intervient pendant qu'elle protège les droits fondamentaux, soit minime afin qu'elle n'usurpe pas l'autorité et les fonctions des pouvoirs exécutifs et législatifs.

Nous n'avons pas encore atteint une application complète et articulée de la doctrine de la séparation de pouvoirs, mais certaines règles de base ont été clairement entreprises, en faisant appel à la vision totale de la constitution pour établir un équilibre de pouvoirs.



## **Contribution de M. Liam LAURENCE SMYTH**

Avec le référendum sur l'indépendance de l'Écosse et la controverse qui défraye actuellement la chronique au milieu de la classe politique concernant l'applicabilité au Royaume-Uni des décisions prises par la Cour européenne des droits de l'homme de

Strasbourg, l'actualité récente au Royaume-Uni fait ressortir toute la question de savoir si le Royaume-Uni devrait rattraper le reste du monde et adopter une constitution écrite. Notre commission d'enquête sur la réforme politique et constitutionnelle a produit l'ébauche d'une constitution écrite en un tome volumineux intitulé « Nouvelle Magna Carta ? », cherchant à tirer parti du 800<sup>e</sup> anniversaire en 2015 de ce document jalon dans l'histoire du pays qui visait à limiter les pouvoirs du roi Jean.

La création en 2009 au Royaume-Uni d'une Cour suprême distincte, venant remplacer la cour d'appel de la Chambre des Lords, s'est inspirée de la théorie de la séparation des pouvoirs, bien que dans la pratique, à l'époque moderne, l'exercice de la compétence des Lords fût la réserve de juges extrêmement expérimentés et sélectionnés dans ce but.

Il n'empêche pas moins que le départ du Palais de Westminster de nos plus hauts magistrats, pour qu'ils aillent s'installer dans leurs nouveaux locaux récemment modernisés de l'autre côté de la place de Parliament Square, a entraîné l'affaiblissement des liens informels qui existaient entre les instances politiques et le pouvoir judiciaire, auquel il a été répondu de plusieurs façons.

Le greffier de la Chambre (« Clerk of the House ») récemment parti en retraite, Sir Robert Rogers, s'était donné comme priorité de consolider les liens informels que nous entretenons avec les juges. Avec une petite équipe de collègues, nous avons rencontré des juges de la Cour suprême du Royaume-Uni pour discuter en privé de quelques-uns des enjeux que je vais soulever lors de notre débat d'aujourd'hui.

Le 4 juillet 2013, dans le cadre imposant d'une salle d'audience des Royal Courts of Justice, plusieurs d'entre nous nous sommes adressés à un public de hauts magistrats qui se retrouvent régulièrement à quelques semaines d'intervalle pour participer à un séminaire après les audiences. Cette occasion fut suivie d'un dîner informel dans l'une des très vieilles Inns of Court de la capitale.

Dans la salle d'audience, nous avons abordé les problèmes de la compétence exclusive, d'outrage, du privilège parlementaire, du traitement des affaires en instance, de la liberté de parole et de la comparution de juges devant les commissions d'enquête. Je serai tout à fait disposé à aborder l'une quelconque de ces questions lors nos discussions mais pour l'heure, je vais me concentrer sur la comparution des juges devant les commissions d'enquête.

### **Les commissions d'enquête et le pouvoir judiciaire : Instructions données aux juges**

En octobre 2012, après consultation avec les autorités de la Chambre des Communes, le Conseil exécutif judiciaire (« Judicial Executive Board ») a émis de nouvelles instructions aux juges quant aux comparutions devant les commissions d'enquête. Celles-ci venaient remplacer les instructions datant de juillet 2008. Les nouvelles instructions :

- formulent l'attente que toutes les demandes de comparution de juges soient adressées au bureau privé du Lord Chief Justice (le président des tous les cours supérieures, sauf la Cour suprême) (auparavant, les instructions supposaient que les demandes étaient adressées individuellement aux juges concernés qui se chargeaient d'en aviser le chef de division ou le juge président concerné, et qui à son tour relayait la demande au bureau du Lord Chief Justice )
- énoncent les domaines où, par des « conventions constitutionnelles de longue date », les juges ne sont en général pas tenus de répondre à des questions, les exceptions à ce principe relevant des domaines suivants : (i) le mérite de l'affaire en question ; (ii) le

mérite ou la personnalité des juges, personnalités politiques ou autres personnalités publiques en service ; (iii) le mérite, la signification ou l'effet probable des dispositions d'un projet de loi ou de toute autre législation envisagée et le mérite de la politique du gouvernement ; et (iv) les enjeux soumis à la consultation du gouvernement auxquels le pouvoir judiciaire entend apporter une réponse institutionnelle formelle mais ne l'a pas fait (il s'agit là d'une reformulation des catégories auxquelles il est fait référence dans les instructions passées).

- stipulent que la première exception aux restrictions sur des commentaires judiciaires porte sur le cas où un projet de loi ou une politique « affecte directement le fonctionnement des tribunaux ou des aspects de l'administration de la justice dans le domaine particulier de la responsabilité ou de l'expertise judiciaires du juge ». Dans de tels cas, le juge peut se prononcer sur « le fonctionnement pratique ou des aspects techniques du projet de loi ou de la politique ». La deuxième exception concerne le cas où un projet de loi ou une politique affecte l'indépendance du pouvoir judiciaire.
- stipulent que les conventions qui limitent les questions sur lesquelles les juges peuvent se prononcer s'appliquent aux juges à la retraite (les instructions passées ne faisaient pas référence à la position des juges retraités).
- relèvent qu'il est très peu probable qu'il soit ordonné à un juge de se présenter devant un comité parlementaire.
- conseillent que lorsque les membres d'un comité posent des questions auxquelles il serait inapproprié qu'un juge y réponde, il revient au juge d'expliquer la raison de ce caractère inapproprié.

### ***Affaires en instance***

Quant aux affaires en instance, les instructions stipulent que la résolution parlementaire « interdit toute mention d'affaires pour lesquelles des procédures judiciaires sont en instance (selon la définition donnée par les deux Chambres) ». Comme pour les instructions passées, qui stipulaient qu'il était interdit aux membres de comités de poser des questions portant sur la résolution concernant les affaires en instance lorsqu'ils siègent en public, cela suggère un manque de prise de conscience du pouvoir de la commission d'enquête d'écarter la résolution. La résolution a été écartée à au moins une reprise lors de la session de 2010–12, sur décision du président de la commission d'enquête sur la justice, après avoir consulté le Président de la Chambre des Communes, au sujet du processus d'appel d'offres lancé par la commission des services juridiques pour certains contrats d'aide judiciaire qui, à l'époque, faisaient l'objet d'une affaire en cours.

### **Comparutions par des membres du pouvoir judiciaire devant le Parlement actuel**

Il s'est produit des comparutions relativement fréquentes des juges devant les commissions depuis l'élection de l'actuel Parlement en 2010. Nos collègues font part qu'en général, le personnel qui travaille pour les juges s'est montré coopératif et désireux de faciliter les comparutions de leur part, même si par moments, certains d'entre eux aient rechigné ou résisté à le faire. Il est fréquent que les cabinets des juges insistent pour recevoir à l'avance les mémoires ou le texte des questions.

La commission de la justice a été la commission à laquelle les juges ont le plus participé, ce qui n'est pas étonnant. Celle-ci a :

- tenu une séance unique avec le Lord Chief Justice précédent, pour discuter de son travail ;
- entendu de hauts magistrats dans le cadre d'enquêtes thématiques, et notamment : Sir Nicholas Wall, président de la division des affaires familiales, Mrs le juge Pauffley et Mr le juge Ryder dans le cadre de son enquête sur les tribunaux des affaires familiales en mars 2011 ; à nouveau Sir Nicholas Wall, et Sir Anthony May, président de la Queen's Bench Division, dans le cadre de son enquête sur l'aide judiciaire ; et à nouveau Mrs le juge Pauffley et Mr le juge Ryder en novembre 2012 dans le cadre de son examen pré-législatif d'un projet de législation portant sur la justice familiale ;
- entendu à deux reprises le juge Lord Leveson, alors qu'il dirigeait le conseil de détermination des peines (« Sentencing Council »), à l'occasion de la rédaction d'un projet de lignes directrices spécifiques sur la détermination des peines (à l'égard de laquelle la commission était une partie désignée comme devant être obligatoirement consultée), et a également eu une séance unique avec lui pour discuter du travail du conseil ;
- entendu des membres de la commission des nominations à la magistrature (« Judicial Appointments Commission ») et notamment Mr le juge Bean, sur le travail de ladite commission.

Une tendance semble se dégager, et ce plus particulièrement depuis 2012, à ce que des commissions d'enquête plus variées soient de plus en plus portées à chercher à entendre des juges. Les commissions paritaires et les commissions sur les projets de lois d'intérêt public invitent elles aussi les juges plus fréquemment. 2011 reste l'année où il s'est produit le plus de comparutions judiciaires de ce Parlement, avec un total de huit d'entre elles. La liste complète des comparutions judiciaires est donnée en annexe.

#### **Les juges en tant que conseillers auprès des commissions d'enquête**

La commission d'enquête sur l'administration publique (« Public Administration Select Committee ») de la Chambre des Communes a désigné à titre de conseiller à une enquête courte sur la justice administrative le Président du tribunal d'évaluation (qui fait aussi des recherches académiques dans ce domaine). Celui-ci s'est mis en rapport avec le premier président des tribunaux et ils en ont conclu qu'il n'y avait pas d'obstacle à ce qu'il accepte cette nomination. Il lui alors été demandé d'en aviser le Lord Chancelier et le Lord Chief Justice ; ce dernier, après avoir consulté de hauts magistrats, a émis son avis, après quoi le conseiller a mis fin au mandat qui lui avait été confié. Il semblerait que le Lord Chief Justice craignait que l'enquête risque selon toute vraisemblance d'aborder des questions concernant le rôle du conseiller en tant que président de tribunal.

#### **Habilitation à faire prêter serment par un témoin devant une commission d'enquête**

Le 7 novembre 2011, la commission des comptes publics (« Committee of Public Accounts ») entendait des témoignages oraux de HMRC (l'agence du revenu et des douanes de Sa Majesté) concernant des précisions sur des accords fiscaux conclus avec Goldman Sachs et Vodafone. Frustrée par la position prise par Anthony Inglese, le conseiller général et juriste conseil de HMRC, qui ne cessait de répéter que le secret légal l'empêchait de divulguer des détails sur des affaires individuelles, la commission a demandé à entendre Mr Inglese sous serment. Aucune délibération préalable n'avait eu lieu en commission. Mr Inglese a demandé à disposer d'un « temps de réflexion » pour

peser la requête de prêter serment, ce que la commission lui a refusé, et il a donc fini par prêter serment.

Après cette séance, des instructions ont été communiquées aux greffiers des commissions, en présentant les arguments suivants (entre autres) :

« • Il n'est pas souhaitable qu'un témoin soit contraint de prêter serment ou de faire une affirmation solennelle... Il existe un danger que la commission donne l'impression d'intimider des témoins. ...

• Si des membres (ou en l'occurrence des témoins) demandent à connaître l'effet légal du fait de prêter serment, ils doivent être avisés que le pouvoir des commissions de faire prêter serment est fondé dans la loi, en vertu de l'article 1 de la loi de 1871 sur les serments de témoins parlementaires (« Parliamentary Witnesses Oaths Act »). En vertu de l'article 1 de la loi de 1911 relative au faux témoignage (« Perjury Act »), tout faux témoignage fait sous serment s'expose aux sanctions prévues pour les faux témoignages.

• Dans le contexte de l'article IX de la Déclaration des droits (« Bill of Rights »), qui interdit la destitution ou la remise en question de toute procédure devant le Parlement dans toute juridiction hors du Parlement, l'effet juridique de cette position demeure non vérifié. Il est difficile de voir comment toute poursuite pour faux témoignage pourrait aboutir sans invoquer des éléments de preuve quant à la véracité de ce qui a été dit dans le cadre de procédures parlementaires.

• Les témoins, qu'ils aient prêté serment ou non, dès lors qu'ils présentent un faux témoignage devant une commission sont coupables d'outrage. Comme le dit May (24e éd, p. 823) « Un témoin est tenu dans l'obligation de répondre à toutes les questions que la commission juge bon de lui poser ». Il faudrait peut-être aviser les membres que le recours au serment pourrait sous-entendre une possible incertitude quant à la véracité d'un témoignage non fait sous serment. »

**Note :** Ce document s'appuie en grande partie sur le travail réalisé par Nick Walker, greffier auprès de la commission d'enquête sur la justice de la Chambre des Communes



## **Contribution de Mme Claressa SURTEES**

### **Organe législatif et organe judiciaire: l'équilibre des pouvoirs**

#### **Introduction**

A l'échelon national, l'Australie possède une Constitution écrite qui fut instaurée par une Loi du Parlement du Royaume-Uni (63 et 64 Victoria, Chapitre 12 [du 9 juillet 1900]. Outre ce document, les principes et conventions à vocation constitutionnelle ont pour objet de modeler l'Australie Fédérale et son système de gouvernement.

La Constitution de l'Australie ne fait pas spécifiquement référence à de nombreuses caractéristiques qui donnent vie au système de gouvernement australien, dont notamment un gouvernement responsable, la séparation des pouvoirs, le cabinet, ou même le Premier Ministre. Toutefois, l'on reconnaît généralement l'importance de ces

caractéristiques par rapport au caractère fondamental du système fédéral australien et à la gouvernance de l'Australie.

### **Séparation des pouvoirs**

L'Australie reconnaît la conception moderne de la doctrine qui est attribuée aux philosophes juridiques et politiques des 17<sup>ème</sup> et 18<sup>ème</sup> siècles, spécifiquement à Charles-Louis de Secondat, le Baron de Montesquieu. Ainsi, la séparation stricte des principaux pouvoirs du gouvernement entre le parlement, l'exécutif et le judiciaire est mise en avant comme constituant la forme idéale d'un gouvernement démocratique. En tant que trois pouvoirs séparés du gouvernement, chacun peut en effet agir indépendamment et sans aucune ingérence des deux autres pouvoirs. Cette séparation des relations permet l'indépendance de l'organe législatif pour débattre et promulguer les lois et l'indépendance de l'exécutif pour mettre en œuvre ou administrer ces lois et solliciter l'organe législatif pour qu'il adopte des lois spécifiques. L'organe judiciaire, quant à lui, est doté d'indépendance pour entendre et trancher relatif à des différends pour lesquels une action exécutive pourrait se situer en contradiction avec les lois, ou passer en revue la validité constitutionnelle de lois promulguées par l'organe judiciaire. Toute fusion de ces pouvoirs est en effet considérée comme étant potentiellement dangereuse.

La Constitution australienne reflète des emprunts à la tradition de Westminster, ce qui est tout à fait cohérent par rapport au patrimoine des anciennes colonies qui se sont regroupées au moment de la fédération, à l'influence d'autres modèles politiques dont notamment les traditions démocratiques fédérales qui prévalaient aux Etats-Unis au 19<sup>ème</sup> siècle et à la réalité politique et constitutionnelle de la souveraineté britannique. Elle comporte également un engagement relatif à la doctrine de la séparation des pouvoirs, comme il en ressort de la division du texte de la Constitution en différents chapitres qui traitent chacun des pouvoirs du gouvernement – ainsi, le chapitre I, le parlement, le chapitre II, le gouvernement exécutif et le chapitre III, la magistrature. Ces chapitres servent à définir les pouvoirs de chacun de ces organes.

L'accomplissement majeur de la Fédération australienne touche à une fusion de la démocratie parlementaire du Royaume-Uni et de la constitution monarchique avec le fédéralisme des Etats-Unis. Comme les Etats-Unis, l'Australie dispose en effet d'un système fédéral défini par une constitution écrite, tous deux étant des points de différence saillants par rapport au Royaume-Uni. En outre, l'Australie adopta les noms de «Chambre des Représentants» et de «Sénat» pour les deux chambres de son parlement, plutôt que la Chambre des Lords et celle des Communes qui prévalait dans le contexte britannique. Cependant, l'Australie n'a pas retenu le concept des Etats-Unis relatif à la séparation stricte des pouvoirs, mais a plutôt, comme c'est d'ailleurs le cas pour la plupart des pays formés sous l'influence d'un patrimoine Westminster, choisi la fusion des trois pouvoirs du gouvernement.

Sous le symbolisme de chapitres séparés au sein de la Constitution australienne elle-même, les relations véritables entre les trois organes du gouvernement sont révélées de façon plus approfondie par la mise en œuvre des conventions envisagées lors de la Fédération et de la pratique développée au cours de ces 113 dernières années, depuis 1901. Ensemble, ces éléments donnent vie à la Constitution et permettent d'éclaircir la nature du cadre de gouvernance fédéral.

Pour ce qui est de l'organe judiciaire, la Constitution confère une indépendance considérable aux tribunaux fédéraux. Dans le même temps, le Parlement joue un rôle

dans la création des tribunaux fédéraux puisqu'il détermine le nombre de juges à nommer ainsi que leur révocation.

### **Autonomie de chaque Chambre par rapport à ses propres procédures et pouvoirs**

La Constitution australienne prévoit expressément que certains pouvoirs, privilèges et immunités doivent s'appliquer à chaque Chambre et que chaque Chambre est compétente pour établir ses propres règles et règlements.

#### **49 Privilèges etc. des Chambres**

Les pouvoirs, privilèges et immunités du Sénat et de la Chambre des Représentants ainsi que ceux des membres et des comités de chacune des Chambres seront tels que déclarés par le Parlement, et jusqu'à ce qu'une telle déclaration ait lieu, seront ceux de la Chambre des Communes du Parlement du Royaume-Uni et de ses membres et comités au moment de l'instauration du Commonwealth.

#### **50 Règles et règlements**

Chaque Chambre du Parlement est libre d'établir ses règles et règlements en ce qui concerne :

- (i) le mode d'exercice et de maintien de ses pouvoirs, privilèges et immunités ;
- (ii) l'agencement et la conduite de ses affaires et de ses débats, que ce soit séparément ou conjointement avec l'autre Chambre.

Au fil des ans, une série exhaustive de règlements permanents a été adoptée par la Chambre et à ces règlements sont venus s'ajouter de temps à autre des règlements de séance et des résolutions spéciales. La Chambre s'est imposé des limites dans divers domaines, par exemple, au moyen de restrictions placées sur ses membres dans le contexte des règles s'appliquant aux débats. Une législation a également été promulguée pour asseoir certaines mesures, y compris celles s'appliquant aux quorums et aux privilèges (cette Loi ayant éliminé le pouvoir de la Chambre quant à expulser un Membre du parlement).

### **Organe législatif et parlement**

Le pouvoir législatif est exercé par le Parlement Australien qui comprend le Sénat, la Chambre des Représentants et la Reine, telle qu'elle est représentée par le Gouverneur général, ss 1 et 2.

Près de la moitié des dispositions de la Constitution figurent au chapitre I, qui sert à définir les pouvoirs du Parlement. Fait significatif, les sections 51 et 52 précisent les domaines dans lesquels le Parlement dispose du pouvoir «de promulguer des lois pour le maintien de la paix, de l'ordre et d'une bonne gouvernance du Commonwealth». Ces pouvoirs ne touchent pas uniquement à la promulgation de lois et la portée desdites lois, car il existe des dispositions spéciales qui s'appliquent aux lois financières – affectations de fonds et fiscalité.

Le chapitre I renferme également des dispositions touchant au fonctionnement général du Parlement, aux mandats parlementaires, aux élections des Membres du parlement et des Sénateurs, à leurs qualifications et à leur rémunération. La Constitution précise aussi certains aspects de la procédure d'élaboration des lois, permet au Parlement de déclarer les pouvoirs, privilèges et immunités des Chambres et indique que chaque

Chambre est libre d'établir ses propres règles et règlements concernant sa méthodologie et son fonctionnement dans le cadre de la conduite des débats.

### **Organe exécutif et gouvernement**

Le pouvoir exécutif peut être exercé par le Gouverneur général, qui agit en tenant compte des avis des ministres (en tant que membres du Conseil exécutif fédéral), dont chacun des membres doit être ou bien Membre du parlement ou Sénateur, ss 61 à 64.

Le rôle du Gouverneur général dans le cadre de son exercice du pouvoir exécutif est séparé du rôle du gouverneur général en tant que Membre du Parlement tel que précisé ci-dessus et, ce qui est capital, séparé également de son rôle dans le cadre de la nomination et de la révocation du Premier Ministre. Comme la Constitution le précise aux chapitres I et II et par prérogative, ces rôles distincts du Gouverneur général créent une fusion significative des pouvoirs du gouvernement en raison du fait que, dans le cadre du Conseil, le Gouverneur général joue un rôle important en lien avec les juges fédéraux.

### **Le pouvoir judiciaire et la magistrature**

Le pouvoir judiciaire fédéral, à savoir le pouvoir d'interpréter les lois et de juger de leur application dans un contexte donné, repose auprès de la Haute Cour d'Australie, de la cour suprême fédérale et des autres tribunaux fédéraux qui tous sont nommés par le Parlement, s. 71.

Le chapitre III contient des dispositions relatives aux mandats et à la rémunération des juges fédéraux, à la juridiction de la Haute Cour et sert en outre à ancrer les procès devant jury dans le système judiciaire fédéral. Le Parlement est libre de déterminer le nombre de juges siégeant auprès de la Haute Cour (trois ou plus) et auprès des autres tribunaux fédéraux.

Au regard de la Constitution, tous les juges fédéraux sont nommés par le Gouverneur général siégeant au Conseil. Au niveau pratique, l'avis de l'exécutif est fourni à la suite de consultations menées auprès du corps judiciaire. Au regard de la Constitution, les juges fédéraux ne peuvent être révoqués que par le Gouverneur général siégeant au Conseil, à la suite d'un discours prononcé devant les deux Chambres portant sur les questions pertinentes.

### **Le Parlement et les tribunaux**

Tel qu'indiqué ci-dessus, la Constitution confère une indépendance considérable aux tribunaux fédéraux et leur accorde une responsabilité significative par rapport au caractère légitime de toutes les lois. Dans un même temps, le Parlement joue un rôle dans la création des tribunaux fédéraux, établissant le nombre de juges à être nommés et jouant un rôle significatif dans leur éventuelle révocation.

### **Relations respectueuses**

Le Parlement a depuis toujours maintenu des relations officielles respectueuses avec la Haute Cour et avec la confrérie juridique dans son ensemble. En 1908, le Président de la Chambre précisa ainsi que :

L'obligation ne m'incombe pas d'interpréter la Constitution...le seul organe pleinement autorisé à interpréter la Constitution est la Haute Cour...et même la présente Chambre ne dispose finalement pas du pouvoir d'interpréter les dispositions de la Constitution.

Ce jugement a généralement été suivi par tous les présidents de Chambre ultérieurs. Le règlement 89 précise en effet, entre autres, qu' «un Membre ne doit pas user de propos offensants à l'égard...d'un membre de la magistrature.»

La Chambre des Représentants a reconnu le caractère sérieux des procédures judiciaires en s'imposant des restrictions supplémentaires par le biais de l'adoption d'une convention relative aux affaires en instance. Cette pratique, qui est néanmoins sujette au droit de la Chambre de légiférer sur n'importe quelle question, signifie que les affaires judiciaires qui sont encore en cours par-devant un tribunal de justice ne doivent pas donner lieu à des débats, motions ou questions. Cette convention reflète le souhait de la Chambre d'éviter que de tels commentaires ou débats n'exercent une influence sur les jurés et ne préjugent de la position des parties et des témoins dans le contexte de poursuites judiciaires, et d'éviter également que les rapports évoquant ces poursuites ne soient utilisés à ces fins. L'application de cette convention relative aux affaires en instance est sujette à la discrétion du président en exercice. Il convient aussi de prendre en compte les droits et intérêts fondamentaux des Membres qui doivent leur permettre de soulever et de discuter de questions qui préoccupent la Chambre, une considération qui doit être équilibrée avec les intérêts des individus affectés par les poursuites judiciaires et avec la séparation des responsabilités entre le Parlement et la magistrature.

### **Étendue de la juridiction de la Haute Cour**

Le pouvoir de la Haute Cour relatif à l'interprétation de la Constitution et au fait de déterminer le caractère constitutionnel et la validité de la législation confère à l'organe judiciaire le pouvoir de statuer sur des questions qui ont un impact direct sur le Parlement et ses délibérations. L'étendue de la juridiction de la Haute Cour dans ce contexte est sans doute le mieux illustrée en évoquant les procédures judiciaires énumérées à la suite.

Dans la procédure judiciaire relative à la «Petroleum and Minerals Authority» (*Autorité des hydrocarbures et des ressources minières*) (qui opposait l'état du Victoria au Commonwealth (1975) 134 CLR 81) — la Haute Cour jugea que le projet de loi concernant la «Petroleum and Minerals Authority» qui avait été adopté par le Parlement n'avait pas satisfait aux dispositions de la section 57 de la Constitution et, qu'en conséquence, il ne constituait pas une Loi sur laquelle la séance parlementaire commune de 1974 pouvait valablement délibérer et voter et, de ce fait, qu'il ne s'agissait pas d'une loi valable du Commonwealth.

Dans la procédure judiciaire McKinlay — la Haute Cour jugea que (1) les sections 19, 24 et 25 de la *Commonwealth Electoral Act 1918* (*Loi électorale du Commonwealth de 1918*), telle qu'amendée, ne contrevenaient pas à la section 24 de la Constitution et (2) que bien que les sections 3, 4 et 12(a) de la *Representation Act 1905* (*Loi sur la représentation de 1905*), telle qu'amendée, étaient maintenues dans la version actuelle, cette loi ne constituait pas une loi valable dans l'hypothèse d'une décision contraire du Parlement, ceci au sens du deuxième alinéa de la section 24 de la Constitution.

Dans la procédure judiciaire McKellar — la Haute Cour jugea que l'amendement allégué à la section 10 de la Loi «*Representation Act 1905*» (*Loi sur la représentation de 1905*), qui figurait dans la Loi «*Representation Act 1964*» (*Loi sur la représentation de 1964*), était invalide car elle portait atteinte aux préceptes de proportionnalité et à leur lien avec la taille du Sénat tel qu'exigée par la section 24 de la Constitution.

Dans la procédures judiciaire portant sur les allocations postales — la Haute Cour jugea que l'application de la section 4 de la «*Parliamentary Allowances Act 1952*» (*Loi sur les allocations parlementaires de 1952*) et des dispositions de la «*Remuneration Tribunals Act 1973*» (*Loi sur la rémunération des tribunaux de 1973*) revenait à nier l'existence d'un pouvoir exécutif capable d'augmenter le montant de l'allocation postale — une décision ministérielle visant à augmenter cette allocation fut ainsi considérée comme étant invalide.

La procédure judiciaire Roach — En 2007, la Haute Cour jugea que les amendements à la section 93 de la «*Commonwealth Electoral Act 1918*» (*Loi électorale du Commonwealth de 1918*) dont l'objectif était d'éliminer le droit de vote pour tous les individus purgeant une peine d'emprisonnement n'étaient pas valables, étant donné qu'ils étaient en contradiction avec le système de démocratie représentative instauré par la Constitution.

La procédure judiciaire Rowe — Au cours de la campagne électorale générale de 2010, la Haute Cour jugea invalides les amendements à la loi «*Commonwealth Electoral Act 1918*» (*Loi électorale du Commonwealth de 1918*) qui avaient réduit le temps disponible pour mettre à jour les listes électorales une fois les brefs délivrés.

Dossiers relatifs aux dépenses du Commonwealth — Dans la procédure judiciaire *Combet* (2005), la Haute Cour rejeta les arguments selon lesquels la portée des déclarations figurant dans une loi d'affectation de fonds (*Appropriation Act*) était si large que le Parlement ne pouvait pas être considéré comme ayant autorisé une dépense donnée. L'impact de ce jugement fut que, dès lors, l'on reconnut que c'était là une question relevant du Parlement et non des tribunaux, à savoir le fait de déterminer le niveau de détail qui était nécessaire pour de telles dispositions. Dans la procédure judiciaire *Pape* (2009), la Haute Cour jugea qu'une affectation parlementaire était la condition préalable nécessaire pour que les fonds soient disponibles légalement pour couvrir ces dépenses, mais cependant ne constituait pas d'elle-même une autorisation de dépense ; et que l'autorisation de dépense du Commonwealth devait se situer au niveau de l'exécutif ou de la législation, ceci sous l'égide des pouvoirs investis dans le Commonwealth. Dans ce dossier, la Haute Cour maintint la validité de la Loi «*Tax Bonus for Working Australians Act (No. 2) 2009*» (*Loi relative au crédit d'impôt pour les Australiens qui travaillent (No. 2) de 2009*). Dans le dossier *Williams* (2012), la Haute Cour jugea que le Commonwealth ne disposait pas du pouvoir nécessaire pour effectuer des paiements en vertu d'accords de financement (dans ce cas précis, il s'agissait d'aumôneries d'écoles) sans disposer de l'autorité législative pour ce faire, et dans le dossier *Williams* (2014), la Haute Cour jugea que la législation promulguée pour lui accorder cette autorité était insuffisante.

Il convient de prendre note du fait que l'étendue des dossiers qui sont cités ci-dessus ne signifie aucunement que l'une ou l'autre des Chambres ait concédé un rôle quelconque à la Haute Cour ou à d'autres tribunaux en lien avec ses opérations courantes ou son fonctionnement.

La Haute Cour n'a jamais statué sur le fait qu'un tribunal dispose de la juridiction voulue pour intervenir dans le processus législatif du Parlement avant qu'une loi n'ait été approuvée. Dans le dossier *Cormack contre Cope*, la Haute Cour refusa d'accorder une injonction pour éviter qu'une séance commune qui avait été convoquée en vertu de la section 57 n'ait lieu (les avis étaient d'ailleurs partagés quant à savoir si la cour possédait la juridiction voulue pour intervenir dans le processus législatif avant qu'un projet de loi n'ait été adopté). La séance commune eut bien lieu et, par la suite, la Haute Cour jugea si, au regard de la Constitution, l'une des lois avait été valablement promulguée. Le jugement de la cour selon lequel cette loi n'avait pas finalement été valablement promulguée fut notamment basé sur le fait qu'elle échouait quant à satisfaire aux exigences constitutionnelles, plutôt que par rapport à des préoccupations intra-muros.

D'autre part, fait significatif, la Haute Cour ne fournit pas d'avis consultatifs et semble admettre que les Chambres et la Cour ont des compétences conflictuelles par rapport à certaines dispositions. La section 44 (v) de la Constitution stipule notamment qu'une personne individuelle qui possède des intérêts pécuniaires donnés dans le cadre d'un accord passé avec la «Public Service of the Commonwealth» (*Fonction publique du Commonwealth*) ne pourra pas valablement être choisie ou nommée Membre en exercice du parlement. En 1999, il fut révélé que le Membre parlementaire pour Leichhardt et Secrétaire parlementaire du Ministre de l'Industrie possédait des intérêts dans une société qui avait remporté un contrat pour fournir du béton pour une base RAAF située à l'extrême nord du Queensland. Le Leader de l'Opposition déposa une motion pour renvoyer la question au tribunal des questions sujettes à différend (*Court of Disputed Returns*) afin qu'elle y soit tranchée. Cependant, le «Attorney-General» (*Procureur général et Ministre de la Justice australien*) déposa un amendement qui fut adopté selon lequel la Chambre avait décidé que le Membre pour Leichhardt ne se trouvait pas en position d'incapacité pour siéger en tant que Membre. Cette résolution déclarait que l'intérêt du Membre pour Leichhardt ne constituait pas à proprement parler un intérêt pécuniaire dans le cadre d'un accord avec la fonction publique du Commonwealth, ceci au sens de la section 44(v) de la Constitution.

### **Juridiction des tribunaux quant aux questions de privilège**

En vertu de la section 49 de la Constitution et sauf déclaration contraire du parlement, les pouvoirs, privilèges et immunités de la Chambre des Représentants sont les mêmes que ceux de la Chambre des Communes en date du 1<sup>er</sup> janvier 1901. La Loi «*Parliamentary Privileges Act 1987*» (*Loi sur les privilèges parlementaires de 1987*) fait bien référence à certains «pouvoirs, privilèges et immunités» mais la section 5 précise quant à elle que, hormis dans la mesure où la Loi stipule expressément autrement, les pouvoirs, privilèges et immunités de chaque Chambre ainsi que les Membres et comités de chaque Chambre, tels qu'ils ont force de loi en vertu de la section 49 de la Constitution immédiatement avant l'entrée en vigueur de la Loi, continuent à avoir cette force de loi.

Au Parlement Australien, le fait de soulever, de considérer et de prendre des décisions relatives à des plaintes pour atteinte aux privilèges ou outrage relève de chaque Chambre. Ainsi, les Chambres ont la capacité d'imposer des sanctions pour outrage, bien que certains recours aux tribunaux soient également possibles. La section 9 de la Loi «Parliamentary Privileges Act» (*Loi sur les privilèges parlementaires*) exige en effet que lorsqu'une Chambre impose une sanction d'incarcération pour un outrage à cette même Chambre, la résolution servant à imposer ladite sanction et le mandat de détention de l'individu doivent préciser les détails des éléments établis par la Chambre comme constituant cet outrage. L'impact de cette disposition est qu'une personne sanctionnée d'incarcération pourrait avoir recours à un tribunal pour juger si le délit d'outrage allégué constitue effectivement un outrage. La jurisprudence relative à l'interprétation par les tribunaux de la loi «Parliamentary Privileges Act» (*Loi sur les privilèges parlementaires*) est, quant à elle, relativement peu abondante.



**M. le Président Marc BOSC** a remercié les deux orateurs et a demandé quel était l'intérêt d'avoir des juges et des législateurs au sein d'une même commission, en particulier dans la mesure où les membres se voient donner des instructions à l'avance.

**M. Laurence SMYTH** a répondu qu'il était très difficile pour les fonctionnaires de formuler des promesses aux juges au sujet des questions auxquelles ils auront à répondre. Les juges n'ont pas un seul point de contact pour la comparution devant la commission, ce qui leur permet d'être au courant des protocoles adéquats. Ces protocoles affirment que si une question est inappropriée, le juge est habilité à la déclarer comme telle et à en donner la raison. Dans la plupart des cas, cela fonctionne bien.

La plupart des juges comprennent ces règles de *sub judice* (affaires en instance) assez bien mais ne comprennent pas la partie réservée à la décision du président de la commission. Dans de tels cas, il revient au juge d'affirmer qu'il ne répondra pas.

Il a indiqué qu'il existait une responsabilité considérable des fonctionnaires parlementaires dans de telles situations.

**M. Michel MEVA'A M'EBOUTOU** (Cameroun) a indiqué qu'au Parlement du Cameroun existait une séparation nette entre le pouvoir législatif et le judiciaire. Il a toutefois indiqué constater une augmentation de la collaboration entre les deux pouvoirs, rendant la séparation moins stricte. Une disposition constitutionnelle définit dans une loi ses propres règles d'organisation et de fonctionnement. Il a relevé une évolution récente : celle de la collaboration des pouvoirs législatifs et judiciaires. La Constitution prévoit que même si le Règlement émane du Parlement, il doit être soumis au Conseil constitutionnel afin qu'il se prononce sur sa conformité à la Constitution.

**M. Md. Ashraful MOQBUL** (Bangladesh) a partagé l'expérience unique du Bangladesh. Il existait une loi de 1926 sur l'outrage à magistrat. Malheureusement, à l'occasion d'une modification récente, la Haute Cour a récemment déclaré cette loi sans objet et elle a été abrogée. Les juridictions profitent du vide juridique pour accroître leur pouvoir. Les fonctionnaires ont peur de faire quoi que ce soit de crainte d'être appelés à témoigner pendant des heures et éventuellement se voir condamnés. Il a demandé aux orateurs ce qui pourrait être fait.



*La contribution de Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE n'est pas disponible en français.*



**M. Mohammed RIAZ** (Pakistan) a demandé s'ils avaient eu des cas où un juge avait décidé qu'un texte de loi n'était pas valable. Il a aussi demandé comment étaient gérés les cas où le judiciaire se mettait en avant.

**M. Laurence SMYTH** a répondu qu'il n'avait pas d'exemple de lois non valables. Il a relevé que les cas récents avaient trait à l'accès à la justice. Les juges pensent que les budgets de la justice devraient être plus élevés et cela entre dans le champ du politique.

Il a indiqué qu'il y avait aujourd'hui au Royaume-Uni un débat difficile au sujet de la relation du Royaume-Uni avec ses obligations européennes relatives aux droits de l'homme et si à l'avenir les décisions de la cour de Strasbourg devraient être considérées comme des orientations et non des obligations contraignantes.

En 2015 seront fêtés plusieurs anniversaires, dont celui de la magna carta, ce qui conduit à la question de l'adoption d'une Constitution écrite. Si la Constitution est écrite, les cours doivent en être les garantes. Cela pourrait conduire à des décisions complexes.

Il a répondu au Bangladesh qui souhaitait savoir qui votait le budget des tribunaux. Si c'était le Parlement, cela serait un outil puissant.

**Mme Doris Katai MWINGA** (Zambie) s'est interrogée sur le cas d'un parlementaire qui serait traduit en justice pour outrage à magistrat, cela constituerait une incitation pour promulguer une nouvelle loi.

En Zambie, un parlementaire s'est retrouvé devant les tribunaux et ses collègues se sont empressés de changer la loi concernée. Un des raisons pour lesquelles les parlementaires sont parfois hautains, c'est parce qu'ils ne se sentent pas concernés ; il faudrait que le Parlement se saisisse de la question.

Elle s'est dite préoccupée par la question des dispositions réglementaires soumises aux cours constitutionnelles.

**M. Liam Laurence SMYTH** a répondu qu'il comprenait bien la situation de l'Ouganda dans laquelle aucune des parties ne peut crier victoire. Il semblerait que les tribunaux respectent le Parlement mais se défendent également. Cela constitue une contrainte utile.

**Dr. Horst RISSE** (Allemagne) a considéré que le sujet était très intéressant, en particulier pour l'Allemagne, qui a une cour constitutionnelle qui dispose d'un grand pouvoir. Il s'est dit intéressé par le rapprochement de certains parlementaires avec les juges. En Allemagne, la cour constitutionnelle est à 700 km du Parlement. La distance restreint les interactions sociales entre les juges et le monde politique. Du côté politique, cela est ressenti comme une situation dans laquelle le politique a du mal à se faire entendre de la magistrature qui a le pouvoir de déclarer une loi inconstitutionnelle.

La procédure parlementaire a fait l'objet de décisions de la cour constitutionnelle, ce qui a eu pour effet de limiter les délégations de pouvoir aux plus petites structures parlementaires. Cela a des incidences sur la manière dont le Parlement organise son propre travail. Le judiciaire a le dernier mot.

Il est presque impossible de réformer une décision d'une cour constitutionnelle. Cela pourrait conduire dans le futur à d'importants conflits.

**M. Austin ZVOMA** (Zimbabwe) a indiqué au Zimbabwe était une démocratie constitutionnelle : la Constitution est au sommet de la hiérarchie des normes. Toutes les institutions de l'Etat doivent agir en conformité avec la Constitution.

Dans la Constitution existe un mécanisme par lequel une commission essentiellement composée de juristes examine la constitutionnalité des projets de loi avant deuxième lecture. Le but est d'éviter qu'une loi adoptée par le Parlement soit déclarée inconstitutionnelle.

Il a considéré que la règle *sub judice* qui implique que les Parlements respectent les décisions des tribunaux et ne cherchent pas à les influencer était en réalité un déni de pouvoir. Les Parlements comme les tribunaux fixent leurs propres limites. Il a indiqué avoir le sentiment que le Parlement acceptait d'être écarté de certaines discussions en instance devant les tribunaux.

Il a relevé que le rôle d'un Parlement était de demander à l'Exécutif de rendre des comptes. Il existe au Zimbabwe une commission anti-corruption et une commission des droits de l'homme mais les autres commissions souhaitent souvent travailler sur les mêmes sujets, ce qui est perçu comme une violation de la Constitution.

**Mme Doris Katai MWINGA** a remercié les orateurs pour leurs contributions et indiqué, en conclusion, qu'en Zambie, la règle du *sub judice* était entre les mains du président. Ce pouvoir discrétionnaire n'a pas beaucoup été utilisé du fait du respect mutuel entre le Parlement et les tribunaux. Toutefois, lorsqu'il en a été question, les tribunaux n'ont pas bien réagi.

**M. Liam Laurence SMYTH** a relevé qu'une réponse politique serait de dire que la manière dont les juges allemands jugent les actions de la Banque centrale européenne pourrait avoir des conséquences dans le monde entier. Il s'est dit intéressé par le fait de savoir comment les juges voyaient leur responsabilité. Il a admis que Karlsruhe était loin de Berlin mais que ce choix était justifié par le fait qu'il fallait s'assurer que le pouvoir ne soit pas concentré sur un même lieu. Il devrait par ailleurs y avoir un terrain neutre où les politiques et les juges pourraient se rencontrer. En Finlande, cela pourrait être au sauna.

Il a indiqué qu'il était nécessaire de s'assurer de la diminution de la production législative faite à la hâte. Il a observé que les secrétaires généraux étaient dans une position privilégiée parce qu'à la frontière de ces deux mondes (la pratique et le principe).

**M. Andriamitarijato Calvin RANDRIAMAHAFANJARY** (Madagascar) a souhaité décrire la situation à Madagascar où la haute cour constitutionnelle a déclaré une loi inconstitutionnelle. La loi changeait l'organisation de l'Assemblée nationale. La décision s'est avérée être arbitraire puisque les juges fondaient leur décision sur le non-respect du règlement intérieur de la chambre alors qu'il appartient à la chambre d'interpréter son propre Règlement. L'Assemblée avait pourtant scrupuleusement respecté le Règlement mais il a indiqué considérer que certaines décisions de la cour étaient prises à la légère.

**M. le Président Marc BOSCH** a remercié les orateurs du débat.

## **5. Election à la présidence de l'Association**

**M. le Président Marc BOSCH** a indiqué que le délai de réception des candidatures à la présidence de l'ASGP était clos. Il a proclamé Mme Doris Katai Katebe MWINGA de Zambie présidente de l'Association.

**Mme Doris Katai Katebe MWINGA** s'est dit touchée par la confiance et le soutien accordé par ses collègues à sa candidature. Elle a rappelé qu'elle avait rejoint le comité exécutif comme membre ordinaire puis comme vice-présidente pendant deux ans et demi. Elle a indiqué avoir beaucoup appris au cours de cette période. Elle s'est dite impliquée dans le développement de l'Association et soutien absolu du travail fourni par les secrétaires généraux.

Elle s'est dite réjouie de travailler avec l'Association et a remercié le Président pour sa direction et ses conseils. Elle a souligné le mérite de tous les membres du Comité exécutif et a, une nouvelle fois, remercié l'Association.

## **6. Remarques de conclusion**

**M. le Président Marc BOSC** a invité M. Tom WICKHAM, nouveau membre de l'ASGP, à se lever pour être présenté.

*La séance est levée à 16h20.*

## **TROISIEME SEANCE**

**Mardi 14 Octobre 2014 (matin)**

**Présidence de M. Marc BOSC**

*La séance est ouverte à 10h15*

### **1. Remarques introductives**

**M. le Président Marc BOSC** a invité les membres à signer les feuilles de présence afin qu'ils soient certains de pouvoir voter. Il a également rappelé que l'heure limite de dépôt des candidatures pour le poste de vice-président était fixée le même jour à 16h. Comme pour le poste de président, il a indiqué que s'il n'y avait qu'une seule candidature, le candidat serait déclaré élu, comme le prévoit le règlement électoral. Il a précisé que si certains souhaitaient le règlement électoral ils pouvaient le demander aux secrétaires.

### **2. Nouveaux membres**

**M. le Président Marc BOSC** a fait connaître la liste des nouveaux membres :

1. **M. Renovat NIYONZIMA** *Secrétaire général du Sénat du Burundi*
2. **M. N'drin Lazare Ahouanzi LATTE** *Secrétaire général de l'Assemblée Nationale de Côte d'Ivoire*
3. **M. Bienvenido EKUA ESONO ABE** *Secrétaire général de l'Assemblée Nationale de Guinée Equatoriale*
4. **M. Carlos GUTIÉRREZ VICÉN** *Secrétaire général du Congrès des Députés d'Espagne (remplace M. Manuel ALBA NAVARRO)*
5. **M. Basil EDHERE** *Greffier adjoint de l'Assemblée Nationale du Nigéria*
6. **M. Mohammad RIAZ** *Secrétaire général de l'Assemblée Nationale du Pakistan (remplace M. Karamat Hussain NIAZI)*
7. **Mme Ruth Lucia DE WINDT** *Secrétaire général de l'Assemblée Nationale du Suriname (remplace Mme. Marcia BURLESON)*

Pour devenir membre associé :

8. **Mme Maria SANWIDI WARE**

Secrétaire général de l'UEMOA  
(remplace M. Boubacar IDI GADO)

Les nouveaux membres ont été acceptés.

### **3. Débat général : La coordination de l'assistance et du soutien aux Parlements**

**Conduite du débat : Dr. Ulrich SCHÖLER, Secrétaire général adjoint du Bundestag d'Allemagne**

**M. le Président Marc BOSCH** a rappelé que le débat à venir faisait suite à un débat général sur le même sujet, qui s'était tenu lors de la dernière session. Il a indiqué que le but était d'étendre la discussion et de parvenir à proposer des conclusions concrètes. Pour cette raison, après les présentations introductives, les membres de l'Association se répartiraient en quatre groupes de travail, chacun chargé d'un aspect du sujet à étudier et rapporteraient aux autres membres sur ce sujet.

**Introduction: Dr. Ulrich SCHÖLER**

Chers collègues,

Je suis très heureux que nous puissions aujourd'hui – et c'est déjà la deuxième fois en l'espace d'un an – nous pencher sur un thème qui me tient très à cœur. En réfléchissant à la possibilité d'« améliorer la coordination de notre conseil parlementaire », nous relevons de nouveau un défi qui est bien loin de se limiter aux seules questions d'organisation et d'administration. En effet, il concerne aussi sans aucun doute l'image qu'a de soi chacun de nos parlements, et ce, justement quand nous nous demandons quel rôle nous y jouons et sur quels intérêts communs nous pourrions ou devrions nous mettre d'accord. Je pense que l'ASGP est, à cet égard, un excellent forum, car elle réunit, comme aucune autre institution, ce que l'on pourrait appeler la mémoire parlementaire, la continuité administrative, sans lesquelles une identité parlementaire pérenne ne peut pas se constituer. C'est d'ailleurs ce qu'ont montré très clairement les nombreuses contributions engagées qui ont été apportées à notre débat général de mars dernier.

Comme l'un ou l'autre d'entre vous s'en souvient encore, la proposition que j'avais faite de débattre de ce sujet au sein de l'ASGP remontait à un petit événement survenu pendant notre conférence de Quito au printemps 2013. Dans le rapport qu'il avait alors présenté sur les activités de l'UIP, Martin Chungong – qui est actuellement secrétaire général de l'UIP, mais qui exerçait alors d'autres fonctions – avait remercié l'ASGP de l'aide et de la coordination qu'elle avait apportées aux actions de soutien en faveur du parlement du Myanmar. Il s'était alors avéré que les différents acteurs opérant au Myanmar ne savaient pas quelles autres institutions ou quels autres parlements intervenaient en même temps qu'eux sur le terrain. Ce constat m'a donné à réfléchir et je

me suis demandé comment nous pourrions améliorer la coopération et la coordination du conseil parlementaire international.

Le Bundestag allemand a donc organisé à l'automne 2013 un atelier international sur le thème du « conseil parlementaire international ». À l'issue de cet atelier, les représentants de l'UIP, du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), du Parlement européen, nos collègues polonais et français et des experts représentant des fédérations et fondations nationales sont convenus qu'une transparence accrue et une amélioration de la coopération et de la coordination internationales étaient souhaitables. Ensuite, un mois plus tard, l'UIP a organisé une « réunion des praticiens du développement de l'institution parlementaire », où j'ai pu présenter les résultats des travaux de notre atelier. L'UIP a en outre créé un groupe de travail chargé d'élaborer des lignes directrices à l'attention des acteurs du conseil parlementaire. Je suis heureux que Martin Chungong nous présente ensuite l'état actuel de ces lignes directrices, les « Principes communs pour le renforcement de l'institution parlementaire ».

La question de savoir comment recentrer et pérenniser les mesures au moyen de la transparence et de l'efficacité ainsi que par une coopération et une coordination améliorées a été le fil d'Ariane de toutes ces consultations.

Je suis heureux que nous puissions reprendre aujourd'hui les résultats du débat général intense que nous avons eu en mars et, je l'espère, approfondir ces questions centrales.

En conclusion, j'avais retenu quatre résultats essentiels de notre débat de mars :

1. Il est nécessaire de mieux coordonner nos activités dans le domaine du conseil parlementaire et d'en augmenter la transparence, ce qui va de pair avec la question, toujours d'actualité, de savoir dans quelle mesure « AGORA », la plateforme numérique du PNUD, pourrait être utile.
2. Il est indispensable d'élaborer des réponses selon deux axes de réflexion. Avant d'engager notre activité de conseil, nous devons nous demander si nous pouvons identifier des critères de normes démocratiques minimales dans le pays bénéficiaire. Pourtant, nous devrions – puisque nous parlons de « principes communs » – définir également des lignes directrices pour l'autre catégorie d'acteurs, les prestataires de la coopération parlementaire.
3. Le conseil parlementaire n'est efficace que s'il est conçu en fonction des besoins spécifiques du pays bénéficiaire, ce qui nécessite, dès le début, une communication et une interaction intenses entre les différents acteurs des deux côtés.
4. D'un autre côté, il est aussi souhaitable de ne pas perdre de vue les besoins des pays donateurs, par exemple en ce qui concerne l'objectif de durabilité des interventions d'experts.

Comme vous le voyez dans notre ordre du jour, nous nous pencherons aujourd'hui sur ces aspects centraux.

L'apport fourni par nos collègues des pays bénéficiaires du conseil parlementaire international à notre débat de mars a bien montré que nous avons un retard considérable, en particulier sur le troisième point, la prise en compte particulière des besoins spécifiques sur le terrain. Il n'est pas possible de traduire schématiquement les

intérêts nationaux en principes que l'on utiliserait ensuite de manière universelle. Je suis donc heureux que les deux premiers intervenants, nos collègues Daw Aye Aye Mu, membre du Comité de coordination conjoint au parlement du Myanmar, et M. Amjed Pervez Malik, secrétaire général du Sénat du Pakistan, nous fassent part des expériences acquises dans le cadre d'un programme de soutien.

Ensuite, comme je l'ai déjà dit, c'est le nouveau secrétaire général de l'UIP, Martin Chungong, qui fera un état des lieux des consultations sur les « Principes communs pour le renforcement de l'institution parlementaire », qui doivent être adoptés cette semaine au sein de l'UIP.

Étant donné que des questions concernant l'amélioration de la transparence et de la coordination des programmes de conseil parlementaire avaient aussi été soulevées en mars, il nous a semblé judicieux de demander à Julia Keutgen, du PNUD, de nous présenter encore une fois, de manière concrète, l'aide technique proposée par la plate-forme Internet AGORA. « AGORA » a été conçue comme portail d'information et de communication au service des échanges interparlementaires. Madame Keutgen nous présentera en particulier la fonction de cartographie, destinée à fournir une vue d'ensemble des projets de conseil international en cours. Malheureusement, cette plate-forme a été dans un premier temps arrêtée pour des raisons de coûts et d'une utilisation insuffisante.

Notre débat de mars a en outre montré que nous devrions élaborer des approches de solution les plus concrètes possibles, afin d'améliorer la coordination de notre conseil parlementaire. Il semble donc judicieux que nous nous retrouvions ensuite en quatre petits groupes pour discuter des différents aspects :

1. Le premier groupe se penchera, avec l'aide précieuse de Julia Keutgen pour la plate-forme Internet « **AGORA** », sur les enseignements tirés, sur la question de la garantie de la transparence et sur des questions de confidentialité. Ce groupe pourrait également examiner les exigences et les normes que devrait remplir une banque de données numérique.
2. L'experte du secrétariat de l'UIP, Norah Babic, a accepté de discuter de manière plus approfondie de la mise en place et de l'exécution des « **Principes communs pour le renforcement de l'institution parlementaire** » dans un autre groupe de travail.
3. Un troisième groupe de travail sera consacré aux **besoins des pays bénéficiaires**. Notre débat de mars a montré qu'une meilleure intégration des pays bénéficiaires et une prise en compte accrue de leurs intérêts spécifiques sont nécessaires pour obtenir des résultats positifs en ce qui concerne l'efficacité et le caractère durable du conseil parlementaire.
4. Le thème assigné au quatrième groupe sera plutôt marqué par les **besoins des pays donateurs**. Ici, la question est de savoir comment garantir la durabilité, quels outils d'information mutuelle et de mise en réseau utiliser et comment éviter le double travail inutile.

Mon activité parallèle d'enseignant universitaire, et notamment les cours que je donne parfois sur le mode de fonctionnement de notre parlement, sont souvent pour moi l'occasion de constater une chose importante : que les connaissances se multiplient quand on les partage.

Je me réjouis d'ores et déjà de l'apport actif de tous les participants. Cet après-midi, les rapporteurs des groupes de travail présenteront les résultats de leurs groupes respectifs. Je nous souhaite dès maintenant à tous un débat général aussi passionnant et stimulant que celui de mars.



**Présentation: Mme Daw Aye Aye MU, membre de la Commission parlementaire mixte, Programme de soutien parlementaire, Parlement du Myanmar: récent bénéficiaire de l'assistance.**

**MYANMAR:**

- Le plus grand pays d'Asie continentale du Sud-Est
- 160 000 miles carrés ou 677 000 km carrés
- Estimation de la population est d'environ 50 millions de
- Divers groupes ethniques
- frontières avec la Chine, la Thaïlande, le Bangladesh, le Laos, l'Inde

**L'Hluttaw (Parlement)**

L'Assemblée Hluttaw ou Union est un Parlement bicaméral

Le Pyithu Hluttaw est la Chambre des représentants: Les députés sont élus dans des circonscriptions géographiques. Un quart des représentants sont des militaires  
Le Amyotha Hluttaw est la Chambre des Nationalités: députés de régions et États avec un quart de l'armée

Le Pyidaungsu Hluttaw est l'Assemblée de l'Union une séance commune des deux Chambres

**ÉLECTIONS GÉNÉRALES**

- Les élections générales ont eu lieu en 2010 pour 400 sièges au Pyithu Hluttaw et 224 sièges en Amyotha Hluttaw
- Une élection a eu lieu en Avril 2012 pour combler les postes vacants
- La prochaine élection sera en 2015

**OFFRES DE SOUTIEN**

Les parlements et les organisations du monde entier

- Parlement européen
- Chambre des communes (Royaume-Uni)
- Bundestag allemand
- Assemblée nationale France
- Inde (Lok Sabha, Chambre du peuple), Bureau de la formation parlementaire études

(BPST, Inde)

- Programme de développement des Nations Unies (PNUD, Myanmar)
- Union interparlementaire (UIP)
- IDEA, Hans Seidel, FES, FNF, GIZ
- CUSO, Canada
- Divers donateurs internationaux soutiennent le dessus

**EN COURS OFFRES DE SOUTIEN:**

Projet PNUD / UIP pour soutenir le développement de Myanmar Hluttaw

Parlement britannique

Bureau de parlementaire formation des études

Open Society Foundation

**COORDINATION DE L'ASSISTANCE DE DÉVELOPPEMENT:**

- Comité de coordination conjoint formé
- Le but est de coordonner le programme de soutien à la Hluttaw
- corps de prise de décision
- Comprend l'adhésion de tous les trois Maisons
- 4 députés; 1 Commissaire; 3 DG / SGS; 3 DDG





**Le Dr SCHÖLER** a invité M. Amjed Pervez MALIK, secrétaire général du Sénat du Pakistan, à témoigner du point de vue d'un Parlement bénéficiaire de l'assistance.

**Présentation de M. Amjed Pervez MALIK, Secrétaire général du Sénat, Pakistan, récent bénéficiaire de l'assistance**

Après avoir vu le sujet de l'aide au parlement international se glisser dans l'ordre du jour de IPU / ASGP et à prendre forme et la forme de "principes communs" approuvées par IPU et d'autres organisations internationales de renom, cette présentation est faite qui vise à différencier les "mythes" et "réalités" entourant le rôle et l'efficacité de l'aide internationale dans le développement des Parlements des pays les moins avancés ou des démocraties les moins développés. Il vise également à partager les expériences de Parlement du Pakistan à cet égard, dans laquelle différents modes ont été tentés pour une meilleure coordination, mais aucun n'a réussi à contourner complètement la nature et les exigences de "coordination efficace" très complexe. Un autre problème est mis en évidence dans la présentation est «donateurs prérogative et impératifs» qui comprennent une écrasante majorité, si pas complètement, donneur conçus et mis surveillé les interventions du projet à la fois dans les projets d'assistance parlementaires bilatérales et les accords multilatéraux. L'ironie qu'aucun Parlement du pays en développement a été inclus dans le groupe de base pour formuler les principes communs, qui compose de IPU, NDI, UNDP, l'Assemblée nationale française et le Parlement européen, est encore une autre preuve de garder les bénéficiaires de principaux ou les décisions politiques .

Un autre chaînon manquant très important dans tout le processus de l'assistance parlementaire internationale que l'on voudrait apporter au dossier a pas d'interaction ou pas de relation durable ou la mise en réseau entre les parlements des pays donateurs et bénéficiaires. Les projets conçus par des pays donateurs ou des organisations internationales sont traitées par l'Exécutif (bureaucraties gouvernementales) des deux pays / parties et ni le Parlement du pays donateur est impliqué directement, ni celle du pays bénéficiaire au stade initial / début. Dernièrement, les parlements des pays bénéficiaires sont impliqués dans le processus à un stade tardif et uniquement dans la mesure de l'obtention signe des accords de financement. Les développements ultérieurs, y compris l'activité détaillée et les rapports financiers sont conservés «secret» du destinataire Parlement.

Les mythes et réalités entourant la coopération parlementaire internationale et l'assistance sont les suivants:

**Mythe:** La coopération parlementaire / L'aide internationale est l'un des facteurs clés pour stimuler la croissance et le développement des parlements des pays les moins avancés (LDCs).

**Réalité:** Il n'y a guère d'exemple d'une LDC Parlement pays qui a développé par la coopération et l'assistance internationale ne. Il est toujours un long terme indigène et

processus évolutif dans lequel les pratiques internationales peuvent, au mieux, aider dans les voies et manières limitées.

**Mythe:** Coopération / assistance peut conduire à la diffusion des meilleures pratiques adoptées par les parlements et les transferts technologiques développés.

**Réalité:** des solutions et des suggestions techniques de côté, le changement, la réforme et l'adoption de nouvelles pratiques / technologies dépendent d'un certain nombre de facteurs locaux: réalités socio-politiques, culturels et économiques sol.

**Mythe:** Les ressources financières sont la contrainte dans le développement parlementaire et augmentation de l'offre assurera une meilleure performance parlementaire par le bénéficiaire.

**Réalité:** Dans une certaine mesure les contraintes financières sont les raisons, mais les parlements dans presque tous les pays ont une autonomie totale des dépenses.

**Mythe:** Livraison par gouvernement ou le Parlement conduit à la corruption, les retards et les processus irresponsables, non transparentes.

**Réalité:** Livraison par des organisations non-gouvernementales et des entrepreneurs est tout aussi ou dans une certaine mesure plus sujettes à ces problèmes. L'architecture de distribution et le mécanisme a été modifié. Est-il éviter le gaspillage, la corruption, les difficultés bureaucratiques et améliorer la compétitivité, la transparence et le suivi et l'évaluation? Et à quel prix?

### **L'expérience et l'histoire du Pakistan**

Actuellement, une forme parlementaire fédérale de gouvernement démocratique élu. Mais la démocratie au Pakistan ainsi que l'économie et la sécurité font toujours face à de nombreux défis; développement; interne et externe. Le Pakistan a d'énormes lacunes et donc un potentiel de Lear d'autres parlements, régional et loin et très avancé. Le Pakistan a de l'appétit, si ce n'est pas la faim, pour le soutien et l'aide internationale dans tous les domaines. Pakistan est resté impliqué dans ODA dans la mesure d'être un laboratoire.

Le Pakistan a une histoire et l'expérience de recevoir une assistance parlementaire et de soutien.

Après avoir observé de près depuis le début des années 1990, ceux-ci sont résumées ci-dessous:

- Au cours des premières années 1990 (Donateur Pays: US-AID, Agence d'exécution: Fondation Asie). L'intervention était simple droite, laissant derrière ICTs de pointe et de nouvelles façons de faire business
- 2002-08 (US-AID PLSP financé et PLSC un consortium d'entrepreneurs internationaux et locaux). Assez complexe, mais qui a bien fonctionné. Gauche derrière PIPS avec la participation active du Parlement.
- 2003-09 et continue / évolution (UNDP-IPU: SDPD) une évaluation adéquate des besoins fait. Dans les premières phases encouragé le transfert des connaissances par l'Union interparlementaire et les échanges parlementaires bilatéraux, mais vers le changement de paradigme et le changement fin en philosophie. Dans la

phase suivante qui est maintenant en cours de finalisation, axée sur la demande et incertain sensible mais avenir.

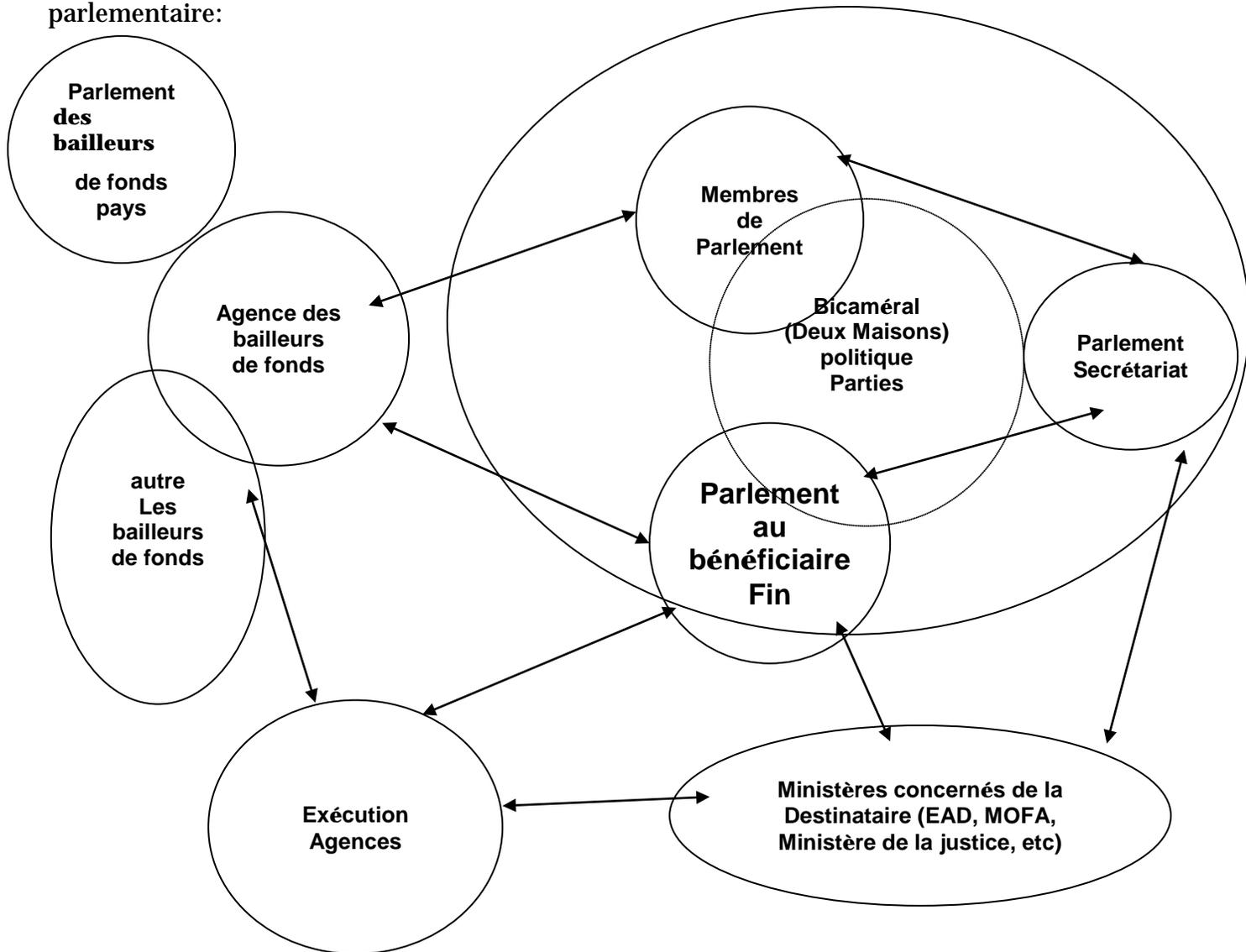
- 2012 en avant (EU financés IP3). Une conception de projet très complexe et l'architecture. Toujours aux prises avec des questions de base et les problèmes de coordination et de mise en œuvre

Les petites organisations comme la Fondation Heins Seidel. Montant et la période de petits projets avec des petites mais les organisations professionnelles se sont révélés tout à fait réussi.

Pakistan a des expériences mitigées et des résultats. Intéressant les projets mis en œuvre dans les années 1990 avec l'approche aujourd'hui dépassée et la philosophie étaient relativement plus de succès en laissant derrière lui non seulement l'infrastructure, mais changé les moyens de l'entreprise / travail.

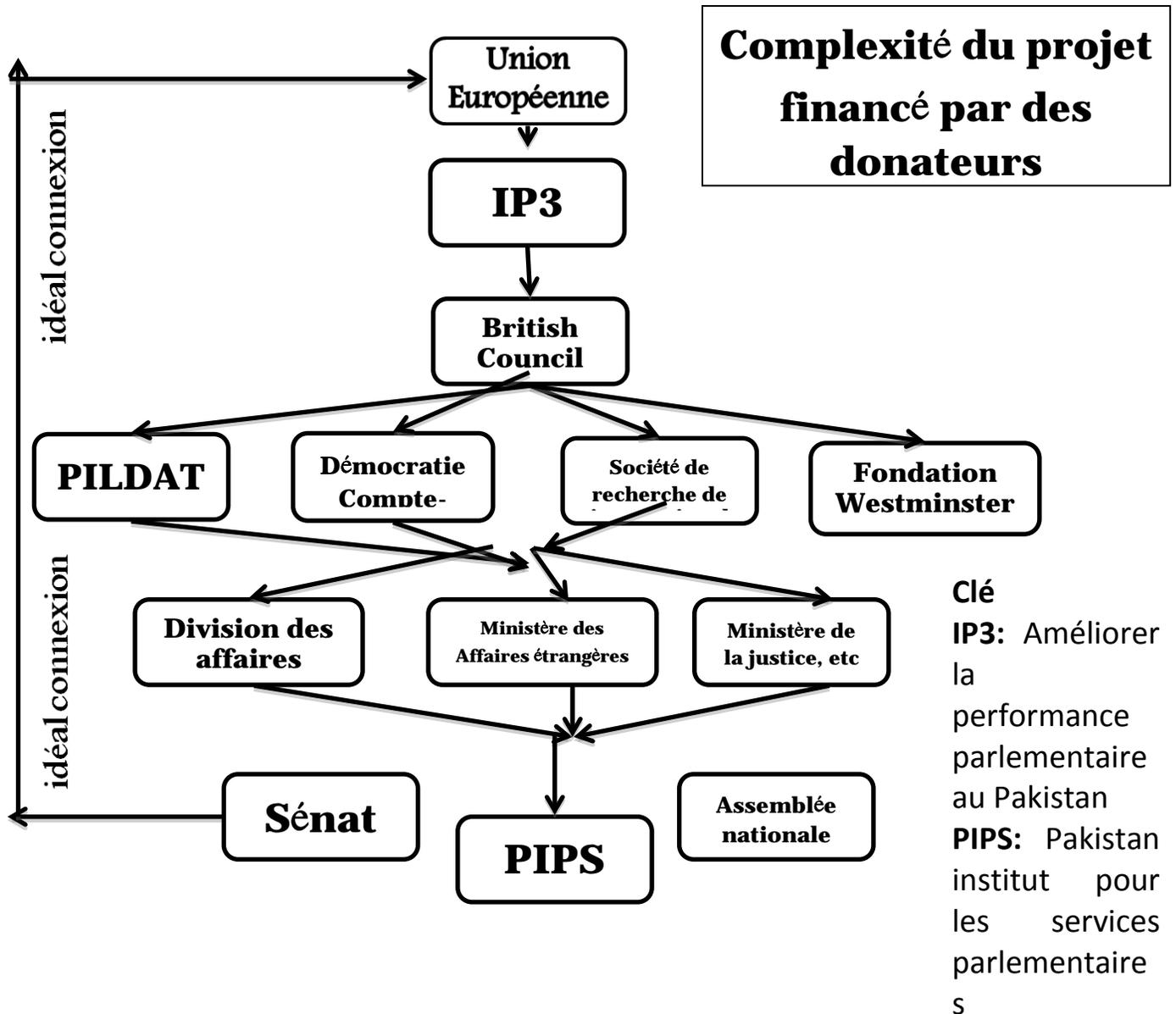
## Structure de coordination

Pendant cette période, le Pakistan a expérimenté un certain nombre de structures et conceptions de la coordination de la coopération internationale et l'assistance parlementaire:



- **Dans un premier temps**, Développement-Gouvernement organisations internationales non travaillant directement avec l'administration parlementaire à-dire avec le Secrétariat et présidents.
- **Par la suite**, Government organisations internationales non ou un entrepreneur international de travail avec les comités de pilotage multipartite développement législatif.
- **Actuellement**, hôte de Professionnels / experts travaillant pour les consortiums de travail par les personnes focaux à la fois dans l'administration et élus.
- **Pour l'avenir**, un Forum permanent des retraités assis et sénateurs à être établi appelé Forum des sénateurs de recherche en politiques qui, en plus d'autres fonctions, donnera des conseils sur les projets financés par les donateurs. Il aura le même nombre de s'asseoir et sénateurs à la retraite pour la continuité.

**Complexité d'un projet en cours, financé par l'UE est illustré ci-dessous:**



Pour être avec un comité de pilotage sous tension très élevée comprenant Conseil des gouverneurs de PIPS était de coordonner et de superviser le projet, mais il a été un tel grand corps comprenant le président du Sénat, le Président de l'Assemblée nationale et présidents des quatre assemblées provinciales en plus de 8 Assemblée nationale membres, 4 sénateurs et secrétaires / commis des deux maisons que sa réunion ne pouvait être convoquée si nécessaire. Une tentative a été faite d'impliquer un membre du Parlement européen de coprésidente de la réunion du comité directeur qui a fait ses convoquer encore plus difficile.

La mise en œuvre du projet de Coordination et de succès devient impossible dans le visage d'un certain nombre de prérogatives et les impératifs du donateur. L'ensemble du processus soit bilatérale ou multilatérale est donneur conçu et contrôlé. Ironiquement, le groupe de base pour formuler les principes ordinaires comprises, Parlement européen, Assemblée nationale française, le Programme de développement des Nations Unies (UNDP), l'Institut national démocratique (NDI) et l'Union interparlementaire (IPU). Il n'a pas eu tous les pays en développement / destinataire.

Dans un pays si différents bailleurs de fonds ont des projets il ya un besoin de coordination entre les bailleurs de fonds. Malheureusement, les projets sont conçus et mis en œuvre en présence de certains paradigmes contemporains ou émergents »à l'échelle mondiale populaires» et on insiste pour avoir des objectifs mêmes / similaire, les domaines d'intervention etc doivent être coordonnés de manière à ce que les projets qui ont semblable ou objectifs se chevauchent / domaines d'intervention éviter toute confusion, la duplication des efforts.

### **Aller de l'avant**

Certaines des suggestions pour améliorer la coordination et la mise en œuvre efficace sont ci-dessous:

1. La demande consciente ou destinataire Parlement projets sensibles
2. Parlement de réseaux institutionnels Parlement (ODA- OPA est-il officiel?) La nouvelle architecture de distribution (par les organismes non gouvernementaux / entrepreneurs) être revue.
3. Bénéficiaire Parlement devrait être inclus dans le processus de conception, mise en œuvre, l'activité et les rapports financiers et l'évaluation finale du projet de tous les projets financés par les bailleurs
4. Une partie de la grande «Non Non», par exemple Pas de brique et de mortier, Pas de matériel et de logiciels, pas de visites / attachement des députés ou du personnel du destinataire Parlement au Parlement développés et interdit à un praticien de l'un des parlements développés: que le développement professionnel et des conseils d'experts rendu et rapport après rapport.

### **Présent et Futur**

Tout d'abord permettez-moi de reconnaître que le destinataire Parlement n'a ni la volonté administrative et politique, ni la capacité de répondre efficacement et en temps opportun. Bien que nous luttons toujours avec les mêmes problèmes dans certains projets, un projet récent / émergents parrainé par le UNDP (et UIP ?) Qui a une période d'apprentissage / courbe de plus d'une décennie maintenant à une restructuration et coordonnée dès sa création. Il est principalement impulsé par la demande, basée sur une évaluation des besoins internes et le plan stratégique. Un organisme permanent conçu comme Think Tank et être nommé Forum des sénateurs recherche sur les politiques est établi en vertu du Règlement de procédure et de conduite des affaires au Sénat pour structurée à long terme conseil et la coordination avec tous les projets. Mais il semblait que prometteur en 2002-3 au début de la phase 1 lorsque le Secrétaire général de IPU venu spécialement au Pakistan pour l'évaluation de la nécessité de plomb de Nations

Unies. Il est encore à observer que ce temps est différent à la fois du côté du donneur et du receveur. De notre côté, nous allons mettre en place un organe permanent comprenant salon et les membres retraités de Sénat pour guider et conseiller dans des projets de soutien parlementaires parce qu'il y avait un grave problème de continuité parmi les membres élus et les secrétariats était le seul élément de continuité.

A la fin, je voudrais donner quelques suggestions tardives pour l'exercice de IPU/ASGP aller pour la formulation de principes communs. Les Principes sont une bonne initiative ou à la base pour le développement parlementaire plus efficace. Si ce n'est pas finalisé peuvent inclure:

- Le développement parlementaire doit être différencié du développement d'autres institutions en vue de la nature unique et complexe de l'institution du Parlement.
- Parlement de la mise en réseau du Parlement devrait faire partie intégrante de la coopération bilatérale ou multilatérale (donateur destinataire ou toute autre Int régional.)
- Le développement parlementaire ne devrait pas être l'offre / dicté par les donateurs, il devrait être la demande / bénéficiaire sensible.
- Développement parlementaire peut être dé-professionnalisé un peu et a déclaré dans un langage simple, si pas le langage parlementaire.



**Le Dr SCHÖLER** a donné la parole aux représentantes du PNUD et de l'UIP.

### **Présentation de Mme Julia KEUTGEN du PNUD : la fonction de cartographie de la plateforme AGORA**

**Mme Julia KEUTGEN** (PNUD) a indiqué être responsable de la plateforme AGORA. Cette plateforme est multilatérale et de conseil parlementaire. De multiples institutions internationales sont partenaires. Elle est disponible en anglais, français et arabe. On compte 12000 vues par mois de partout dans le monde. [www.agora-parl.org](http://www.agora-parl.org)  
On y trouve différents domaines d'expertise avec 130 pages d'information portant sur différents sujets en lien avec le développement parlementaire, le contrôle parlementaire, les leçons apprises, en provenance de différents Parlements. Il existe une plateforme virtuelle pour partager l'information et une fonction d'apprentissage à distance avec des vidéos, didacticiels, des bibliothèques virtuelles à l'intention des parlementaires.

Elle a indiqué avoir cartographié les différents projets dans le monde. Grâce aux conclusions du séminaire sur l'appui international tenu en septembre et à la dernière réunion de l'ASGP il a été tenté de reconstruire une plateforme avec les informations du Bundestag et de l'Assemblée nationale. Il s'agit d'un exemple partiel de ce qui peut être fait.

La fonction Atlas est une assistance aux secrétariats et aux fonctionnaires de Parlements. 20 projets y ont été intégrés à titre d'exemple.

Elle a procédé à une démonstration du site Internet. Elle a indiqué que le défi était de maintenir la base de données à jour. Il a été décidé que les informations étaient accessibles au public sans identifiant particulier.

Il s'agit d'un exemple de ce qui peut être fait, il revient aux membres de savoir maintenant si cet outil est utile et comment éventuellement l'améliorer.

### **Présentation de M. Martin CHUNGONG, Secrétaire général de l'UIP : Une mise à jour des principes communs de développement parlementaire**

**Mme Norah BABIC** a présenté la contribution de M. Martin CHUNGONG.

L'UIP tient au travail de l'ASGP pour le soutien assuré aux activités de développement. Elle a indiqué que le secrétaire général remettait ses remerciements. Il indique aussi que sa collègue Mme Kareen JABBRE viendra jeudi matin présenter les développements récents de l'UIP.

Les travaux sur les principes communs ne sont pas inconnus de l'association. Lors de la session de mars et depuis 4 mois, l'ASGP a été invitée à contribuer à la consultation. La participation a été bonne, des questions de langage aux questions de fond. Les principes communs peuvent améliorer les institutions parlementaires. Elle a remercié M. MALIK pour sa franchise. Elle a apprécié ses propos sur les mythes et des réalités. Ce qui est important c'est le caractère unique de chaque Parlement. Il faut tenir compte de ses spécificités. S'est tenue à Manille en août 2014 une réunion sur cette question. Les discussions ont intégré la nécessité de pérenniser les projets et de développer les partenariats. La consultation a enrichi le document en clarté et exhaustivité. Le Comité exécutif a approuvé le fait de soumettre les principes au Comité directeur. Les discussions en groupe vont faire ressortir de nouveaux principes. La prochaine étape sera l'utilisation de ces principes. À Hanoï sera organisé un événement commun pour ces principes.

Elle a remercié la France, le Parlement européen, le PNUD et l'ASGP pour leur soutien à l'UIP.

### **Contribution de Claressa SURTEES, secrétaire générale adjointe de la Chambre des représentants d'Australie**

#### **Introduction**

Le parlement australien possède une longue histoire de soutien à l'établissement de la démocratie parlementaire en aidant les parlements nouveaux et en développement. Le parlement a ainsi répondu à des demandes d'aide provenant des parlements bénéficiaires, parfois également en partenariat avec un organe coordinateur tel que, le plus souvent l'Union interparlementaire (UIP), l'Association parlementaire du

Commonwealth (CPA) ou le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Bien que le parlement ne dispose pas d'un poste de budget spécifique pour les activités visant à renforcer les parlements, il a pu avoir accès à des fonds limités pour soutenir de telles initiatives. Plus récemment, le parlement a présenté un dossier de demande qui a été couronné de succès pour obtenir des fonds par le biais du programme d'aide à l'étranger du gouvernement australien et a ainsi pu allouer des fonds significatifs pour appuyer un renforcement important des capacités et un soutien du renforcement parlementaire destiné aux parlements nouveaux et en développement.

L'intention du parlement en fournissant de l'aide et du soutien est d'adopter une approche respectueuse, coopérative et consultative envers tous les parlements. Le fait de partager les connaissances parlementaires est enrichissant pour toutes les parties concernées et les approches visant à renforcer et à bâtir les capacités sont les plus réussies lorsqu'elles reconnaissent les différences entre les circonstances et les exigences des uns et des autres et réfléchissent et tirent profit d'expériences qui sont forcément divergentes.

Ces notes fournissent un bref aperçu des travaux et expériences les plus récemment mis en œuvre par le parlement australien et de ses approches envers les parlements en développement et les parlements et organisations partenaires dans le contexte de l'aide et du soutien parlementaires.

### **Soutien institutionnel pour aider à renforcer les parlements**

En 2013, les présidents ont convenu de lancer un passage en revue du programme parlementaire international. En avril 2014, le rapport final de ce passage en revue leur a été présenté et les présidents ont eu l'occasion de faire part de leurs réactions à ce passage en revue en juin 2014, précisant, entre autres, qu'il y avait une participation bienvenue et croissante du parlement à des travaux de renforcement parlementaire, notamment dans la région. Ils ont également indiqué qu'il convient d'instaurer un groupe consultatif qui comprendrait des parlementaires afin de fournir des conseils aux présidents relatifs au programme parlementaire international et à ses priorités. Un autre élément clé touchait au fait que l'on décida que les travaux de renforcement parlementaire méritaient de constituer un volet séparé et qu'il conviendrait d'établir un centre d'expertise parlementaire au Parlement qui serait chargé de mener à bien tous les programmes d'aide au renforcement parlementaire entrepris par le Parlement avec pour cible première la région Asie-Pacifique. Certaines modifications d'ordre administratif ont été introduites afin de soutenir cet axe devenu prioritaire.

L'on reconnaît par ailleurs que le travail de renforcement parlementaire se fonde sur les connaissances, les capacités et l'expérience acquises au sein des parlements australiens avec pour objectif d'encourager et de soutenir le développement de la démocratie parlementaire à l'échelon international et notamment dans la région. En particulier, les activités sont fondées sur l'expertise parlementaire professionnelle des membres, des sénateurs et du personnel administratif parlementaire, tant pour ce qui touche aux visites effectuées à des parlements situés dans des pays étrangers que pour les visites étrangères au Parlement australien pour observer par eux-mêmes différents processus en cours.

### **Approche de jumelage avec le Pacifique**

Des relations de jumelage officielles entre les parlements de l'Australie et ceux du Pacifique furent établies pour la première fois en 2007 et il faut reconnaître ici que, tout comme le Parlement Fédéral Australien, les parlements des états et territoires peuvent également se prévaloir d'une longue histoire de soutien au renforcement parlementaire dans la région. Des projets actuels et récents de parlement à parlement ont été menés à bien en vertu de ces arrangements de jumelage, permettant à des programmes significatifs pour renforcer et bâtir les capacités d'être mis en œuvre. Jusqu'à récemment, les parlements des îles du Pacifique avaient reçu un soutien sous forme de formation et d'équipements fournis par le biais d'un fonds fiduciaire d'éducation administré par le Parlement Australien au nom de la région australienne de l'Association parlementaire du Commonwealth (CPA). Ce soutien comprenait notamment la formation et l'aide pratique au niveau de la procédure, des pratiques d'enregistrement et de la rédaction de la législation, la fourniture d'un soutien technique pour les enregistrements Hansard de procédure et la fourniture de technologies de l'information et d'équipements de diffusion. Depuis que le Parlement australien cessa d'être membre de la CPA en 2012, le Parlement Australien en tant que parlement national a maintenu son rôle de directeur et de coordinateur relatif aux parlements des états et territoires australiens dont il est le partenaire pour ce qui relève du soutien accordé aux parlements identifiés dans la région Pacifique.

Les relations de jumelage se sont développées dans le contexte de nombreuses questions, dont notamment la question très pragmatique de l'échelle des opérations au niveau des deux parties concernées. Les parlements de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande ont une sorte de «rôle itinérant» dans le cadre de ces arrangements, en tant que coordinateurs du jumelage, ces relations de jumelage étant énumérées à la suite :

Bougainville—Nouvelle-Galles du Sud  
Îles Cook—Australie Occidentale  
Fidji—Victoria  
Kiribati—Territoire de la capitale australienne  
Nauru—Victoria  
Niue—île Norfolk et Territoire du Nord  
Papouasie-Nouvelle-Guinée—Queensland  
Samoa—Tasmanie  
Îles Salomon—Nouvelle-Galles du Sud  
Tonga—Australie-Méridionale  
Tuvalu—Victoria  
Vanuatu—Queensland.

Ces dispositions de jumelage sont vigoureusement appuyées par tous les parlements concernés en tant que mécanisme qui a fait ses preuves pour renforcer la démocratie parlementaire dans la région. Le communiqué diffusé en juillet 2013 par les 19 participants à l'occasion de la 44<sup>ème</sup> conférence des présidents et responsables australiens et ceux du Pacifique fait état de leur soutien vigoureux pour les dispositions de jumelage et le programme de partenariats parlementaires du Pacifique comme constituant un apport significatif à la gouvernance démocratique dans l'ensemble de la région.

Nous considérons que le programme de partenariats parlementaires du Pacifique a contribué de façon significative au développement professionnel des parlementaires, au

renforcement des capacités des secrétariats parlementaires et au rehaussement de l'engagement de la communauté avec les parlements dans l'ensemble de la région du Pacifique.

Nous sommes d'avis que le programme de partenariats parlementaires du Pacifique fournit un modèle de développement démocratique car il aide à bâtir des relations solides et durables entre les parlements de la région du Pacifique et débouche ainsi sur une communauté vigoureuse de démocratie parlementaire.

D'autres parlements de la région qui ne participent pas encore à ces dispositions de jumelage ont été impressionnés par la nature du programme de partenariat et ses résultats et ont cherché à se joindre à ces dispositions de jumelage.

### **Gamme actuelle des initiatives de renforcement parlementaire**

Le Parlement Australien fournit un renforcement des capacités par le biais d'une gamme de programmes afin de cibler entre autres, l'institution elle-même, les parlementaires et le personnel proposant des services aux parlementaires. La gamme des programmes proposés a évolué à partir d'activités séparées ponctuelles vers une série plus officielle de dispositions de soutien adaptées pour répondre aux besoins spécifiques des parlements individuels. Beaucoup de ces programmes sont fournis en partenariat avec d'autres parlements et organes. Depuis 2014, les programmes de renforcement parlementaire sont coordonnés par le Centre de compétences parlementaires.

Le Parlement Australien soutient le renforcement parlementaire au moyen des mesures suivantes, dont certaines tirent profit des dispositions de jumelage :

- Partenariats parlementaires du Pacifique ;
- Partenariats parlementaires des femmes du Pacifique ;
- Forum des partenariats parlementaires du Pacifique ;
- Programme d'études interparlementaire ;
- Visites d'étude ; et
- Requêtes reçues par le biais d'organisations autres.

### **Partenariats parlementaires du Pacifique**

Les partenariats parlementaires du Pacifique ont débuté comme programmes de jumelage entre le Parlements Australien et ceux du Pacifique. Grâce aux fonds alloués par AusAID en 2011 et aux ressources provenant d'un fonds parlementaire établi par le parlement fédéral ainsi que ceux des états et territoires australiens, ce programme de jumelage s'est développé en un programme de partenariats parlementaires du Pacifique reliant actuellement 22 parlements australiens et du Pacifique, tels qu'énumérés ci-dessus. Les projets qui ont récemment disposé d'un soutien par le biais de ce programme comprennent notamment des ateliers de travail et des séminaires destinés aux parlementaires et à leur personnel de soutien sur une gamme étendue de questions parlementaires ; l'affectation de personnel parlementaire depuis et vers les parlements australiens pour aider au développement de la procédure, de la recherche, des ressources humaines, les TIC et les compétences à la mobilisation de la communauté parmi le personnel parlementaire du Pacifique ; la création de ressources procédurales ; le soutien technique pour le développement des systèmes de comités parlementaires et l'élaboration de plans stratégiques dans les domaines de la philosophie du parlement ,

des ressources humaines, des TIC et de la mobilisation des collectivités. Le programme de renforcement récemment mis en œuvre à l'intention de l'assemblée législative du Samoa fournit un bon exemple de renforcement des capacités qui est susceptible de se réaliser grâce à une approche bien ciblée et correctement structurée. Des détails supplémentaires sur les partenariats parlementaires du Pacifique sont disponibles en consultant les rapports individuels du programme ainsi que le site internet détaillé à la suite :

[www.pacificparliaments.net](http://www.pacificparliaments.net)

### **Partenariats parlementaires des femmes du Pacifique**

En 2012, le Parlement Australien, en association avec les parlements des états et territoires australiens, a obtenu un financement de AUD\$2,85 millions de la part d'AusAID pour lancer un projet de partenariats parlementaires des femmes du Pacifique sous l'égide d'une initiative du gouvernement australien intitulée «Les femmes du Pacifique modelant le développement du Pacifique». Ce projet de partenariats parlementaires des femmes du Pacifique a pour objectif de soutenir le développement professionnel et les compétences des femmes parlementaires du Pacifique et de leurs parlements respectifs ; de soutenir la recherche relative à l'égalité des genres et le développement de parlements qui soient sensibles à la dimension du genre. Ce projet fut lancé par un forum organisé à Sydney en février 2013 auquel assistèrent plus de 40 femmes parlementaires venant d'Australie et du Pacifique. Les initiatives dotées du soutien du programme comprennent des échanges pour parlementaires et des programmes de mentorat ; des bourses pour développer les compétences parlementaires ; et des placements de recherches parlementaires. Des informations complémentaires sont disponibles auprès de :

<http://www.pacificparliaments.net/pwpp/index.html>

### **Forum des partenariats parlementaires du Pacifique**

En lien avec le programme de partenariats parlementaires du Pacifique, le Parlement Australien coordonne sur base annuelle un forum de partenariats parlementaires du Pacifique en association avec l'UIP et, depuis 2013, avec le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Cette manifestation annuelle a débuté en 2010 et, tous les ans, propose un axe différent à la participation des parlementaires de la région. En 2013, l'évènement eut lieu aux Tonga et comportait trois axes, à savoir : des parlements sensibles à la problématique du genre ; les politiques liées aux océans et les besoins des parlementaires souhaitant évoluer dans un parlement moderne. Les thèmes de chaque réunion annuelle sont sélectionnés en consultation avec les parlementaires du Pacifique.

### **Programme d'études interparlementaire**

Le programme d'études interparlementaire s'adresse exclusivement au personnel parlementaire de haut niveau, provenant principalement de parlements de l'étranger et au moins une place est allouée à un membre de personnel d'un parlement australien. Les membres de personnel de quelques 15 parlements sont accueillis pour participer à un programme d'études d'une durée de quinze jours au Parlement Australien, qui

pourrait aussi inclure une courte visite à un autre parlement australien. Les objectifs du programme sont que le personnel parlementaire du monde entier puisse apprendre quelles sont les procédures et pratiques mises en œuvre auprès du Parlement Australien ; partager leurs connaissances, leurs idées et leurs expériences des processus et de l'administration parlementaires ; réfléchir à leurs propres pratiques et aux moyens de les développer davantage ; et enfin, établir des réseaux pour le partage d'informations sur base continue parmi les membres de personnel parlementaire.

### **Requêtes reçues de la part d'autres parlements, ou d'autres organisations**

A l'occasion, le Parlement reçoit des requêtes de visites d'études directement de la part d'autres parlements. Des programmes courts sont organisés au Parlement et peuvent être reliés à d'autres programmes auprès de parlements des états et territoires afin de fournir une expérience d'étude directe et pratique en Australie. Les dispositions relatives aux déplacements sont habituellement organisées et financées par les parlements en déplacement ou par leurs missions diplomatiques situées en Australie.

Les programmes de renforcement des capacités et la participation aux activités de renforcement parlementaire peuvent également émaner de requêtes présentées par des organisations internationales comme le PNUD ou la Banque Mondiale, auquel cas les coûts de ces activités sont partagés avec les organisations concernées. Des exemples récents de tels programmes comprennent notamment une visite d'étude du changement climatique PNUD en Australie par des parlementaires provenant de quatre parlements du Pacifique et des missions de renforcement des capacités au Parlement de Myanmar par des membres de personnel parlementaire australien, y compris le greffier de la Chambre, ceci à la demande de l'UIP.

A l'occasion, le Parlement a aussi donné suite à des requêtes provenant d'universités australiennes axées sur des éléments précis constituant l'une des composantes de visites d'études et de soutien parlementaire effectuées par des parlementaires étrangers et leur personnel parlementaire se déplaçant en Australie, auquel cas ce sont ces mêmes universités qui se chargent de la coordination des visites.

### **Leçons apprises**

Il convient d'établir une déclaration claire et bien communiquée des objets et objectifs de tous les aspects des programmes de renforcement des capacités et de renforcement parlementaire. Une articulation initiale claire, associée à des rapports clairs et transparents portant sur les activités menées, doivent permettre de maintenir la confiance de toutes les personnes impliquées, y compris dans le cas où des dispositions de financement particulières exigent la présentation de rapports ciblés. A cet effet, un rapport annuel des débouchés et résultats du Centre de compétences parlementaires nouvellement établi doit être présenté dans chaque Chambre par les présidents respectifs.

Les expériences récentes acquises dans le contexte de la coordination des programmes de partenariats parlementaires du Pacifique donnent à croire que la participation d'individus clés est essentielle pour le succès des arrangements mis en place. En effet, le fait de pouvoir compter sur la participation active des présidents et du personnel de

soutien parlementaire de haut niveau dans les programmes importants et dans leur promotion présente de nombreux avantages.

Le fait de recueillir les commentaires des participants est important à plusieurs égards. Lors des étapes préliminaires de l'élaboration du programme, puis à diverses étapes de l'élaboration de la programmation des activités, les commentaires des différentes parties prenantes doivent être sollicités pour garantir que les besoins des parlements bénéficiaires soient correctement pris en compte et pour s'assurer que les meilleurs résultats possibles ainsi qu'un bon rendement par rapport aux ressources investies soient obtenus.

Outre les avantages offerts aux parlements participants, les activités de renforcement soutenues par le parlement ont également le potentiel de contribuer au développement professionnel des parlementaires australiens et de leur personnel de soutien. Il est important de saluer cet aspect sans pour autant exagérer son importance.

D'un point de vue pratique, le Parlement ne dispose pas de fonds illimités et ne peut donc pas participer à toutes les activités auxquelles il souhaiterait se joindre. Une approche stratégique envers les programmes de renforcement parlementaire et de renforcement des capacités constitue une démarche logique à suivre ; toutefois, le Parlement espère pouvoir se prévaloir d'une certaine souplesse afin de lancer d'autres lignes de participation ou pour réagir à de nouvelles initiatives qui devraient permettre au Parlement de rester focalisé sur ses objectifs stratégiques.



**M. le Président Marc BOSCH** a indiqué que l'Association allait se séparer en groupes sur une base linguistique. Chaque groupe se verra attribuer un sujet à approfondir.

Les thèmes sont les suivants :

- 1) AGORA : leçons tirées; assurer la transparence ; questions de confidentialité (en présence de Mme Julia KEUTGEN du PNUD)
- 2) Comment améliorer les « Principes communs de développement parlementaire » ? (en présence de Mme Norah BABIC de l'UIP)
- 3) Les besoins des pays bénéficiaires
- 4) Les besoins des pays pourvoyeurs

Chaque groupe désigne un rapporteur.

*La séance est levée à 11h20 pour permettre aux groupes informels de se constituer.*

## **QUATRIEME SEANCE**

**Mardi 14 Octobre 2014 (après-midi)**

***Présidence de M. Marc BOSC***

*La séance est ouverte à 14h40.*

### **1. Remarques introductives**

**M. le Président Marc BOSC** a rappelé que l'heure limite de dépôt des candidatures pour le poste de vice-président était fixée ce jour à 16h. S'il n'y a qu'un seul candidat, le vice-président sera élu par acclamation selon le règlement intérieur. Un règlement électoral est disponible.

### **2. Présentations par les rapporteurs et débat général : Les étapes à venir dans la coordination de l'assistance et du soutien aux Parlements**

**M. le Président Marc BOSC** a donné la parole au Dr. Ulrich SCHÖLER.

**Le Dr. Ulrich SCHÖLER** a donné la parole à Mme Claressa SURTEES, pour rapporter sur les travaux du groupe anglophone qui s'est penché sur les leçons apprises.

**Mme Claressa SURTEES** (Australie) a indiqué qu'elle avait raté la séance consacrée à AGORA mais qu'elle comptait sur ses collègues pour réagir en cas de mauvaise information. AGORA développe une base institutionnelle plutôt qu'individuelle. Les Parlements qui cherchent à apporter leur appui doivent améliorer la coordination et être en mesure de faire des appels à financement afin d'éviter le double emploi si les Parlements travaillent déjà dans ce domaine. Le comité de coordination conjoint du Myanmar a été cité comme point de coordination. Les domaines à améliorer ont été cités et une évaluation des résultats est nécessaire. AGORA, en cartographiant les activités, peut y contribuer. Les Parlements choisissent quelles informations rendre publiques et lesquelles garder confidentielles.

Pour ce qui est de l'évolution de la plateforme du site, les secrétaires généraux sont les mieux placés pour préparer les rapports et les mettre sur la plateforme commune à disposition des parlements. AGORA est en cours de développement, elle pourrait aussi accueillir des conventions, des conférences sous forme de vidéos etc. En conclusion, les activités de développement parlementaire sont au profit de toutes les parties. L'échange et la communication profitent aussi de cette information.

**Le Dr. Ulrich SCHÖLER** a donné la parole à M. José Manuel ARAÚJO, rapporteur du groupe hispanophone, afin d'aborder les bonnes et mauvaises pratiques et les principes communs.

**M. José Manuel ARAÚJO** (Portugal), a indiqué que son groupe avait divisé le travail en deux volets. D'une part les bonnes et mauvaises pratiques et d'autre part les principes communs.

Ont été identifiées trois bonnes pratiques :

- Le compromis politique : les parlements engagés doivent rester actifs sur le plan politique, être en lien avec les bailleurs de fonds, en multilatéral et bilatéral.
- Les organisations invitées pour la coopération doivent aussi être soutenues par les Etats.
- La coopération devrait faire l'objet d'un plan sur le long terme et d'un suivi. Le mot clé est la coordination, entre les bailleurs de fonds et les bénéficiaires et y compris avec les organisations internationales. Il est parfois difficile d'obtenir des infos. Pour cela, AGORA pourrait aider.

Les critiques sont les suivantes :

- Le fait d'avoir trop de bailleurs de fonds pour un seul pays. Il est difficile pour les bénéficiaires de refuser lorsqu'autant d'appuis leur sont offert. 10 à 15 organisations/ Parlements / Fondations sont parfois mobilisés pour un seul bénéficiaire.
- Le manque d'information sur les activités des acteurs. Par exemple un même séminaire plusieurs fois dans le même pays.
- Le problème provient également des ressources humaines : ceux qui proviennent des bailleurs de fonds doivent être en mesure d'assurer l'information.

L'UIP a envoyé un document pour analyser ces principes communs.

- Le premier point important est un Parlement fort : la participation démocratique, l'égalité sont des sous principes importants. Sans cela, l'administration ne peut jouer son rôle dans la vie démocratique du pays.
- L'adaptation au contexte : programmer la coopération et une formulation de programmes en commun entre pourvoyeurs et bénéficiaires.

Pour améliorer les principes communs, il faudrait les formuler en critères fixes et veiller à leur application.

**Le Dr. Ulrich SCHÖLER** a donné la parole à M. Modrikpe Patrice MADJUBOLE, rapporteur du groupe francophone sur les besoins des pays bénéficiaires.

**M. Modrikpe Patrice MADJUBOLE** (République démocratique du Congo) a indiqué que la méthodologie avait consisté à échanger sur les expériences des pays. A l'issue du débat général, il ressort que la coopération est soit interparlementaire soit généralisée. Plusieurs facteurs interviennent : des facteurs endogènes et exogènes. Dans les pays partageant la langue française, le pays donateur s'inspire des besoins réels du pays demandeur. S'agissant de la coopération généralisée, très souvent, le donateur impose un modèle sans adaptation. Ces cas sont fréquents dans les pays en développement obligés d'accepter. Les pays doivent identifier leurs besoins propres, cette identification peut aussi être définie par les pays organisateurs selon une approche institutionnelle pour permettre la synergie.

Les intervenants locaux peuvent retarder certains projets et à cela s'ajoute la volonté politique d'accompagner de nombreux projets en assurant la stabilité des ressources humaines. Il y a aussi un phénomène de saupoudrage et de retard. Le défi majeur des

pays en demande est le manque de Journal officiel pour la publication de textes légaux, le manque de traduction simultanée, le manque de personnel pour cette tâche, le retard dans les nouvelles technologies de la communication et de l'information.

Le pays bénéficiaire doit montrer des signes forts, des actes d'Etat qui favorisent l'émergence de parlements forts pour qu'ils jouent leur rôle constitutionnel. Le Parlement bénéficiaire lui-même doit aussi montrer qu'il veut progresser.

**Le Dr. Ulrich SCHÖLER** a donné la parole à M. Najib EL KHADI, rapporteur du groupe arabe, qui a débattu des besoins des parlements bénéficiaires des programmes d'appui et de coopération.

**M. Najib EL KHADI**, rapporteur du groupe arabe, sous la présidence du secrétaire général du Conseil consultatif du Royaume d'Arabie Saoudite.

Après un débat approfondi, les secrétaires généraux du groupe arabe ont formulé les propositions suivantes :

- Si les connaissances en matière de l'organisation du travail parlementaire sont universelles, les réponses ne sont pas identiques. Il faut prendre en considération les spécificités locales pour garantir toutes les chances de réussite ; assurer une évaluation des programmes.
- Il faut avoir un mécanisme de suivi et d'évaluation. En évaluant les différents programmes, deux domaines fondamentaux ont été identifiés : le domaine technique ne pose pas de problème mais le passage à des programmes de partenariat en coopération avec l'UIP est difficile.

Les centres d'intérêt des membres sont les questions relatives aux technologies de l'information, les questions relatives aux procès-verbaux automatiques, l'archivage électronique, le développement des sites web des parlements, les critères d'évaluation des politiques publiques, les questions d'indépendance financière et d'indépendance administrative des parlements et le renforcement de leurs capacités, la question de l'ouverture des parlements à la société, la promotion d'instituts spécialisés dans le renforcement des capacités.

**M. le Président Marc BOSCH** a remercié les rapporteurs. Il a indiqué que les principes communs avaient été fournis aux membres et étaient disponibles sur le site Internet également.

**M. Liam Laurence SMYTH** (Royaume-Uni) a indiqué avoir accompagné son président au Myanmar et avoir également participé à des programmes de développement. Le succès de l'expérience du Myanmar est l'appui de l'UIP. Une collègue de la bibliothèque de l'UIP était présente et a bien répondu aux besoins des parlementaires pour y travailler au jour le jour. Il a remercié l'UIP mais aussi les collègues du Myanmar.

**Le Dr. Jean Rony GILOT** (Haïti) a indiqué vouloir intervenir sur les besoins des Parlements bénéficiaires : il faut que le Parlement récipiendaire se prépare à recevoir

l'aide. La stratégie doit faire en sorte de faire un état des lieux et mettre en place une stabilité politique, du personnel stable, et une vraie volonté politique. Le pays fournisseur doit accepter ces conditions et éventuellement ajuster le programme en fonction des contraintes. Il y a parfois plusieurs bailleurs sur le même domaine et d'autres fois des zones oubliées. La flexibilité est également importante.

**M. Andriamitarijato Calvin RANDRIAMAHAFANJARY** (Madagascar) a insisté sur la conclusion du rapport du groupe francophone et sur la nécessaire prise de conscience pour le pays d'avoir un Parlement fort. Sans cela, toutes les coopérations seraient vouées à l'échec.

**Dr. Ulrich SCHÖLER** a rappelé que quatre rapports avaient été formulés et qu'il était inutile de faire la synthèse des résumés. Il a relevé qu'il s'agissait du deuxième débat, que l'échange avait été utile et que les membres en sortaient plus conscients des problèmes et des besoins de leurs interlocuteur. Cela permettra d'arriver à formuler de meilleures relations de coopération. La nécessité d'une meilleure transparence a été constatée. AGORA pourrait être utile mais c'est aux parlements qu'il incombe de faire fonctionner cet outil. Le PNUD est disposé à saisir les données des membres mais cette base doit être alimentée.

Il a remercié les membres pour leur participation.

### **3. Communication de M. Jeremiah M. NYEGENYE, Greffier du Sénat du Kenya : « Etablir un nouveau Parlement – l'expérience kenyane »**

**M. le Président Marc BOSCH** a invité l'orateur à présenter sa communication.

#### **Introduction :**

1. Les implications de la création d'une nouvelle Chambre du Parlement.
2. Pour beaucoup d'entre nous réunis à l'occasion de cette session de l'Association des Secrétaires généraux des Parlements (ASGP), en particulier ceux provenant des pays développés, cette question peut sembler sans importance voir même non pertinente. Cela peut sembler être une invitation à une discussion futile. Pour la plupart des collègues présents dans cette salle aujourd'hui, la Chambre du Parlement que vous servez est devenu un acquis pour vous. Le Parlement existe depuis des centaines d'années. Il est là, il était là et continuera d'être là dans un avenir prévisible. Que pourrait-il arriver au Parlement ?
3. Ce n'est pas forcément le cas pour d'autres collègues. Pour un bon nombre d'entre nous aujourd'hui, la création ou le ré-établissement du Parlement ou d'une Chambre du Parlement dans nos juridictions est bien plus qu'une simple hypothèse. Il y a peut-être même des collègues ici qui ont participé à ce genre d'événement historique.

Au Kenya, nous avons récemment vécu cette expérience et j'ai choisi de la partager avec vous parce que je pense que vous pourrez y trouver un certain intérêt. J'espère que chacun d'entre vous, ici, pourra y trouver une pertinence certaine ou un lien avec sa propre expérience parce que -

- a) cela pourrait avoir lieu dans votre juridiction et, du fait de votre position et expérience, vous pourriez être invité à vous prononcer sur la question.
  - b) cela pourrait avoir lieu dans une autre juridiction et, du fait de votre position et expérience en tant que Greffier/Secrétaire général d'une Chambre du Parlement ou du Parlement, vous pourriez être invité à vous prononcer sur la question.
  - c) Certaines des expériences qu'impliquent la création d'une nouvelle Chambre du Parlement peuvent être portées par un Parlement déjà créé qui doit être déplacé à un autre endroit.
4. Un bon point de départ pour cette discussion peut être l'examen des circonstances pouvant mener à la création d'un nouveau Parlement ou d'une nouvelle Chambre. La liste suivante n'est pas exhaustive mais peut être composée des situations les plus communes :
- a) une nouvelle nation est née et elle requiert un Parlement propre;
  - b) une nation qui a connu un conflit ayant entraîné l'effondrement ou la fermeture des institutions retrouve la paix ainsi qu'une situation normale, menant au ré-établissement du Parlement ;
  - c) une organisation régionale ou internationale d'Etats crée un organe législatif ;
  - d) un changement constitutionnel au sein d'un Etat ayant pour conséquence la création d'un Parlement ou le changement d'un Parlement unicaméral en un Parlement bicaméral menant ainsi à la création d'une seconde (ou troisième) Chambre.

Cette dernière hypothèse illustre le cas du Kenya.

**Contexte:**

5. Afin de comprendre le contexte de cette discussion, je pense qu'un bref rappel de l'histoire législative kenyane est nécessaire.
6. Situé sur la côte orientale de l'Afrique, le Kenya se trouve sur l'équateur. Le pays s'étend sur une superficie de 582 650km<sup>2</sup>, ce qui représente deux fois et demie la taille de la Grande Bretagne ou encore quatorze (14) fois celle de la Suisse. Le Kenya est limitrophe du Soudan et de l'Ethiopie au nord, de la Somalie à l'est, de l'Océan Indien au sud-est, de la Tanzanie au sud et du Lac Victoria et de l'Ouganda à l'ouest. La population du Kenya est estimée à 44 millions d'habitants.
7. Le Kenya a atteint l'indépendance des Britanniques en 1963 et devint une république en 1964. La Constitution de l'Indépendance avait établi un pouvoir législatif bicaméral connu sous le nom d'Assemblée nationale, constituée de la Chambre des Représentants (117) et du Sénat (41). Cet organes législatif remplaçait ainsi le

parlement unicaméral colonial (le Conseil législatif ou le Legco) ayant existé sous diverses formes depuis 1907.

8. Trois ans après l'indépendance, en décembre 1966, l'adoption d'un amendement constitutionnel a entraîné la dissolution du Sénat en la fusionnant à la Chambre des Représentants afin de créer une « Assemblée Nationale » unicamérale. A l'époque, il avait été avancé que le système bicaméral ralentissait le processus législatif à un moment où la priorité de la jeune nation était d'accélérer sa croissance et son développement. Il était également ressenti que le Parlement bicaméral créait un environnement politique conflictuel indu.
9. Le Kenya a ainsi fonctionné avec un pouvoir législatif unicaméral pendant 44 ans jusqu'au 4 août 2010, lorsqu'au moyen d'un referendum recevant près de 70% de 'oui', le pays a introduit une nouvelle constitution dont l'un des piliers principaux était de ré-établir un Parlement bicaméral composé de 350 membre de l'Assemblée nationale (jusqu'à 224) et un tout nouveau Sénat composé de 68 Sénateurs. La Constitution du Kenya de 2010 a été promulguée et mise en vigueur le 27 août 2010.
10. Le Parlement bicaméral devait devenir effectif *“lors de la dernière annonce des résultats des premières élections parlementaires en vertu de la (nouvelle) constitution »*, Section 9 de la Sixième Annexe de la Constitution, sous réserve que *« les premières élections de l'Assemblée nationale ... et du Sénat soient tenues au même moment, dans les soixante jours de la dissolution du [10<sup>ème</sup> Parlement] à la fin de son terme. » ”*
11. Le dixième Parlement s'est réuni pour la première fois le 15 janvier 2008 et bien que les dispositions précédentes semblent être claires sur la question de la détermination de la date des élections, elles sont devenues objets de différends et de confusion, entraînant un retard dans les préparations d'un Parlement bicaméral. Les deux dates ont été mises en avant pour les élections – août 2012 et mars 2013 - avec une différence de six mois, différence significative en ce qui concerne le niveau de préparation du 11ème Parlement. Le 4 mars 2013, ont été tenues les élections pour l'Assemblée nationale et le Sénat. En vertu de l'article 126 (2) de la Constitution, le Parlement a requis de se réunir dans les trente (30) jours de son élection. Tandis que l'Assemblée nationale continuait dans sa lancée, le tout nouveau Sénat devait donc être mis en place au plus tard 30 jours après le 4 mars 2013. Le temps nous était clairement compté.

### **Exigences préalables pour un nouveau Parlement ou Chambre:**

12. Quelles sont les implications en matière de création d'un Parlement ou d'une nouvelle Chambre? Existe-t-il un minimum de base pouvant être utilisé pour tous les Parlements? Sans ordre particulier, je pense que la liste suivante, en aucun cas exhaustive, rassemble des exigences préalables cruciales à la création d'une Chambre du Parlement. Il serait intéressant d'entendre ce que les collègues pensent de l'importance relative de ces points dans leur Parlement.

- a) Une ancre constitutionnelle ou législative
- b) Un Président et des membres
- c) Un Greffier ou un Secrétaire général et un Secrétariat.
- d) Assermentation ou toute autre entrée en fonction.
- e) Les Ordres permanents ou un Règlement intérieur.
- f) Bâtiments et bureaux parlementaires.
- g) Panoplie de cérémonie
- h) Emblèmes pour le Président et le Greffier.
- i) Site internet
- j) Affaires législatives (!)

13. Tandis que certains des points énumérés sont clairs et ne requièrent aucune explication supplémentaire, permettez-moi de partager avec vous les expériences que nous avons vécues avec les problèmes suivants –

### **Secrétariat parlementaire**

14. Vous conviendrez tous que votre ressource la plus importante est le Secrétariat que vous avez le privilège de diriger. Le personnel est le moteur sans lequel les affaires législatives seraient paralysées. Un secrétariat doit être en place avant la première séance de la nouvelle législature. Cela signifie que bien que la plupart des législatures approuvent ou désignent un Greffier, il est nécessaire d'avoir au moins un Greffier intérimaire avant même que le nouveau pouvoir législatif ait passé serment et l'élection du Président. Au Kenya, le Greffier est désigné par la Commission du Service parlementaire – organe constitutionnel responsable de fournir des services et des locaux au Parlement – mais doit être approuvé par la Chambre parlementaire pertinente afin que la désignation devienne effective.

15. Si, comme dans notre cas, la Chambre devant approuver le Greffier n'est pas en place, il faudra alors compter sur des arrangements intérimaires. La Section 10 de l'Annexe Six de la Constitution du Kenya de 2010 prévoit que:

*“Jusqu'à ce que le premier Sénat ait été élu en vertu de cette Constitution, les fonctions du Sénat seront exercées par l'Assemblée nationale; et toutes fonctions ou pouvoirs devant être réalisés ou exercés par les deux Chambres, conjointement ou l'une après l'autre, seront réalisés ou exercés par l'Assemblée nationale.”*

16. Avec moins de six mois avant l'avènement du nouveau Parlement bicaméral, il semblait que les trois principaux responsables de l'administration parlementaire allaient partir, dont le Greffier et le Greffier adjoint. Bien que cette discussion soit centrée sur la création du Sénat, il peut être intéressant de remarquer que le recrutement d'un Greffier pour chaque Chambre, de leurs adjoints, d'un Directeur-général pour les services partagées et les Directeurs des services traditionnels du Parlement étaient tous entrepris dans les six mois de la première séance du nouveau Parlement.

17. En vertu de la Section 10 de la Sixième Annexe de la Constitution du Kenya de 2010, sur recrutement du Greffier désigné par la Commission du Service parlementaire en Octobre 2012, l'Assemblée nationale, agissant au nom du Sénat, a approuvé la nomination. Le Greffier-désigné était alors en charge de créer un Secrétariat complet pour le Sénat dans une période de quatre (4) mois. Cette période a été drastiquement réduite parce que malgré le partage du personnel de la Chambre unicamérale (tel que c'était alors) en deux secrétariats distincts, le personnel désigné comme personnel du Sénat devait continuer à servir la Chambre existante jusqu'à la mi-janvier 2013, laissant deux mois pour mettre en place et préparer la bureaucratie du Sénat.
18. Comme on le sait déjà, la formation du personnel législatif est principalement expérientielle. Quelques institutions éducatives formelles offrent des formations individuelles pour ce genre de rôles existant dans le pouvoir législatif. C'est pourquoi les programmes d'échange parlementaire, les stages, les voyages d'études, les formations sont populaires et d'une très grande valeur. Le processus de création d'un Secrétariat pour un nouveau Sénat a reçu beaucoup d'aide grâce à l'expérience comparative et les opportunités de renforcement des capacités que nous avons reçu d'autres Parlements du monde entier, et représentés ici. Nous devons beaucoup aux Parlements du Royaume Uni, des Etats-Unis, des Philippines, du Rwanda, de la Belgique, du Canada, d'Afrique du Sud, de la Zambie, du Zimbabwe, du Malawi, de l'Assemblée législative de l'Afrique de l'Est, de l'Australie, le Nigeria, l'Allemagne, le Ghana, l'Iran, l'Inde, Israël, la Corée du Sud, la Nouvelle Zélande, entre autres, qui ont ouvert leurs portes au personnel du Parlement kenyan au cours des dernières années. En retour, bien sûr, nous avons accueilli les délégations de certains de ses pays ainsi que d'autres pays. De ces programmes d'échange et d'étude en a résulté une très importante expérience d'apprentissage, hautement bénéfique pour chacun d'entre nous.

### **Règlement intérieur:**

19. Toutes les assemblées législatives ont des règles qui gouvernent la conduite de leurs affaires. Il est inconcevable qu'une nouvelle Chambre du Parlement prête serment et travaille sans ces règles ; connu dans le Commonwealth sous le nom d' «Ordres permanents ». Cela veut dire que certaines règles doivent, au moins, précéder l'existence de la Chambre elle-même. Qui fait ces règles ? En vertu de la Section 10 de la sixième Annexe de la Constitution, il en revient à la dernière Assemblée nationale du 10ème Parlement de rédiger et d'approuver les nouveaux Ordres permanents qui gouverneront les affaires des deux Chambres sous la Constitution kenyane de 2010.
20. Le souhait de voir un organe législatif bicaméral faire son propre règlement intérieur ainsi que celui de l'autre Chambre, (et exercer ainsi des freins et contrepoids mutuels) est objet à controverse. Quelles autres alternatives ont été considérées ? Si cela est le cas, c'est uniquement une fois que la nouvelle Chambre est établie et qu'elle commence à fonctionner en utilisant le règlement intérieur qui lui a été donné que sa pertinence et son caractère approprié sont envisagés. C'est pourquoi, sans surprises et seulement trois mois après avoir prêté serment, le Comité des Règlements et des Affaires a commencé à revoir les Ordres permanents et a

proposé un certain nombre d'amendements à soumettre au vote du Sénat. Le 27 février 2014, les amendements aux Ordres permanents ont été adoptés par le Sénat.

### **Le Bâtiment législatif:**

21. Dans le monde entier, les Chambres parlementaires sont abrités dans des bâtiments iconiques, splendides, glamours, historiques ou d'architecture antique. Pensez au Palais du Parlement roumain, réputé compter parmi les plus grands bâtiments européens et avoir battu trois records en tant que plus grand bâtiment de l'administration public au monde, bâtiment le plus lourd au monde ainsi que le plus cher. Pensez également au Capitole qui accueille le Congrès des Etats-Unis, ou encore le Palais de Westminster qui abrite les Chambres du Parlement britannique. Enfin n'oublions pas le bâtiment hongrois "Orszaghaz" qui compte, lui aussi parmi l'un des plus grands bâtiments parlementaires au monde. Pensez à votre propre Parlement.
22. Qu'ont en commun les bâtiments parlementaires? Quelles sont les caractéristiques impératives? Ces questions doivent être posées lors de la prise de décision sur le siège de la nouvelle Chambre du Parlement. Dans le cas du Sénat kenyan, du fait d'une variété de circonstances, le choix de la chambre est devenu un choix difficile. La chambre du Sénat de l'indépendance a longtemps été utilisée comme chambre alternative de l'Assemblée nationale ou pour l'Assemblée législative d'Afrique de l'Est, siégeant par rotation dans les pays partenaires. Ce lieu a également accueilli les réunions des groupes parlementaires, des réunions informelles *in-camera* (*Kamukunji*) de l'Assemblée nationale afin de discuter des affaires internes de l'Assemblée. En outre, cette chambre sert aussi de salle de conférence pour les écoles venant visiter ainsi que de chambre de formation pour les greffiers et autre personnel du Parlement.
23. Il est arrivé qu'au moment de l'élection du Sénat, l'ancienne chambre, adjacente à celle de l'Assemblée nationale, soit fermée pour rénovations qui avaient dépassé la date cible d'achèvement. Les travaux dans une chambre alternative avaient également pris du retard et n'allait pas être achevés avant plusieurs mois. Nous avons donc dû trouver, de manière urgente, une solution temporaire pour le Sénat.
24. Les facteurs que nous avons considérés lors de l'identification d'un lieu possible pour le Sénat et des personnes pouvant nous conseiller sur un tel choix dans une autre juridiction, étaient:-
  - a) la signification et réputation des bâtiments désignés;
  - b) la facilité au niveau des dispositifs de sécurité des locaux;
  - c) la mise à disposition de parking pour les sénateurs, le personnel et le public;
  - d) le caractère approprié des bureaux des Sénateurs et du personnel;
  - e) la mise à disposition d'espaces de bureaux pour les sénateurs et le personnel;
  - f) la proximité de services de restauration;
  - g) l'accès facile des locaux par le public;
  - h) la facilité ou flexibilité du contrat de location ou d'achat; et

i) la proximité raisonnable de l'autre Chambre du Parlement.

25. A la fin, nous nous sommes installés dans le Centre international de conférence Kenyatta (KICC); un centre possédé par le Gouvernement kenyan et géré par une entreprise publique. Il s'agissait d'une acquisition de type semi-obligatoire parce que bien que nous payons l'occupation, d'autres services publics implantés également dans le bâtiment ont dû, sur ordre du Gouvernement, déménager très rapidement.
26. Nous avons converti les salles de conférence en Chambre du Sénat. Cette pièce n'était pas particulièrement plébiscitée par nos Sénateurs, dont certains avaient servi dans les locaux confortables et rénovés de l'Assemblée nationale situé à deux pas de là. Le "garage", nom donné par les Sénateurs, allait devenir la demeure du Sénat pendant les huit premiers mois de son existence, avant de déménager dans la chambre du County Hall (résidence originale du Sénat en 1963) et finalement dans la Chambre du Sénat à proprement parler (dans lequel il s'est réuni lors de sa dissolution en 1966) le 1<sup>er</sup> juillet 2014. La chambre du Sénat est maintenant, à plusieurs titres, une chambre parlementaire moderne, bien loin du "garage".

### **Le sceptre de cérémonie:**

27. De nombreux collègues deviendront familiers avec le sceptre de cérémonie; un bâton décoré fait en bois ou en métal et porté par le Président lorsqu'il ou elle entre dans la Chambre. Il est ensuite placé dans un endroit visible de la chambre, souvent la table de la chambre afin de signifier le pouvoir et l'autorité du Président ou du pouvoir législatif lui-même ou de la souveraineté du pays ou deux ou trois de ces éléments.
28. Conçu à l'origine comme arme de protection des représentants officiels du pays et symbolisant également leur autorité, aujourd'hui, il symbolise principalement leur autorité. De nombreux parlements ne peuvent entamer leur session sans le sceptre et des sanctions sérieuses tombent sur les membres du pouvoir législatif qui enlèvent, endommagent ou manquent de respect au sceptre.
29. Certains collègues, bien sûr, ne possèdent pas ce type de symboles. La création d'une nouvelle Chambre donne l'opportunité de décider si oui ou non il y aura un tel rituel. Nous avons dû décider si nous allions avoir un sceptre ou pas, quel type de sceptre et comment l'obtenir. Ayant une tradition originaire du Commonwealth, il était difficile de commencer une discussion sur la possibilité pour le Sénat de commencer à fonctionner sans un sceptre. Comment? Comment allions-nous ouvrir une session du Sénat? Quel type de procession allait être celle où le Sergent d'armes allait marcher en tête, les mains vides? Comment allions-nous symboliser et faire sentir l'autorité du Sénat? Comment allions-nous passer de la session plénière au Comité plénier et retour en plénière?
30. Lorsque le Kenya est devenu unicaméral, le sceptre du Sénat était devenu une pièce pour le musée parlementaire. Près de 35 ans après être devenu unicaméral, la Communauté d'Afrique de l'est a été ré-établi, avec l'Assemblée législative de la Communauté d'Afrique de l'Est comme l'un de ses organes et oui, un sceptre avait été exigé pour cette nouvelle Assemblée régionale. Le sceptre du défunt Sénat, importé

de la Grande Bretagne coloniale, avait alors été donné à l'Assemblée. Demander son retour aurait engendré un accident diplomatique!

31. Le processus pour obtenir un nouveau sceptre, de sa conceptualisation au design en passant par l'identification d'un fabricant à travers le droit des marchés publics et sa fabrication et livraison, s'est montré long et avec la menace de dépasser la date de la première séance du Sénat. Il est difficile pour certains collègues provenant de Parlements n'ayant pas de sceptre de comprendre le niveau d'anxiété qu'il y a pu avoir dans mon Conseil de gestion lorsqu'il est apparu clairement que le sceptre ne serait pas prêt à temps.
32. Le moment de salut est arrivé lors d'une visite clé au Parlement des Philippines et que l'on a vu, dans leur musée, la simplicité des dispositifs ayant servi de sceptre pour le Sénat au cours des années. Il nous est apparu clair que notre réplique en bois, alors utilisée lors des démonstrations aux écoles visitant le parlement et pour la formation des Sergents d'armes, pouvait, avec un coup de peinture, servir de sceptre pour le nouveau Sénat. Du fait du sentiment et respect à l'égard du sceptre parmi nos Sénateurs, nombreux sont ceux ayant servi à l'Assemblée nationale pendant des années, il était évident que notre "faux" sceptre allait être un secret bien gardé par le personnel.
33. Cela a fonctionné. L'acquisition du vrai sceptre est encore en cours ; deux ans après, tandis que le « Faux » sceptre continue de remplacer efficacement le sceptre. Un grand « merci » au Parlement des Philippines dont l'histoire sur le bicaméralisme, est incidemment, très proche de la nôtre !

### **Emblèmes du Président et du Greffier:**

34. Dans de nombreux Parlements représentés ici, les présidents et le personnel servant dans l'organe législatif portent un uniforme qui les différencie des Députés, des autres membres du personnel et du public général. La création d'une nouvelle Chambre offre une opportunité pour déterminer si des emblèmes spéciaux doivent être adoptés ou si, comme dans certains Parlements, ce type de vêtement n'est pas utilisé.
35. Dans l'Assemblée nationale dans lequel le personnel du Sénat a servi, il y avait un uniforme pour le Président, tant pour les cérémonies que pour le travail de tous les jours de la Chambre. Il y avait également des uniformes pour les Greffiers au bureau et les Sergents d'armes. Comme pour le sceptre, une discussion pour savoir si adopter ou pas un uniforme, l'utilité d'adopter des uniformes et les avantages et inconvénients de cet acte, bien qu'il soit important, a été éclipsé par le personnel se référant à l'histoire et au familier par rapport à ce qui ne l'était pas.
36. Il y avait probablement une perception que le manque d'emblèmes spéciaux viendrait ébranler l'image d'un nouveau Sénat en le privant de la majesté, la pompe et la puissance de l'autre Chambre. Donc, outre les différences de couleurs, bleu pour le Sénat et vert pour l'Assemblée nationale, le Sénat a adopté un emblème spécial pour le Président, les Greffiers et les Sergents.

**Affaires législatives:**

37. Naturellement, les Chambres du Parlement existent afin de livrer les fonctions constitutionnelles leur appartenant en vertu de la Constitution du pays. Ces fonctions ont conventionnellement été regroupées en trois grandes catégories, nommément, la législation, la représentation et la surveillance. A quel moment une nouvelle Chambre peut-elle commencer à travailler sur ses affaires? Quand un nouveau Parlement est élu dans la plupart des juridictions, il doit débiter sur des bases vierges parce que les affaires du Parlement précédent ont expiré lors de sa dissolution et les nouvelles élections. Mais cela est une technicité pouvant être surmontée par la republication des projets de lois caduques ou en donnant un nouvel avis de motion. La nouvelle adhésion aux Comités peut bénéficier des dossiers des prédécesseurs. Ils peuvent continuer les questions que les prédécesseurs n'ont pas pu achever avant la dissolution du Parlement. Le personnel du Comité est prêt à introniser les nouveaux Députés et à les diriger vers des questions qu'ils souhaitent voir traitées.
38. La situation est entièrement différente pour un nouveau Parlement ou une nouvelle Chambre du Parlement, comme cela était le cas pour le Sénat kenyan en mars 2013. Nous voilà avec notre premier Sénat depuis près de cinquante ans. Aucune affaire n'avait été traitée depuis 1966 ! Il n'y avait aucune affaire provenant du Dixième Parlement unicaméral, toutes étaient restées à l'Assemblée nationale. Les Comités étaient nouveaux, tout comme leurs Secrétariats. Les Affaires n'ont pas été aidées par la désignation du Sénat (article 96 de la Constitution) comme représentant des Comtés et protecteur des intérêts des Comtés et de leurs gouvernements et la limite du mandat législatif du Sénat pour les projets de loi non monétaires (*non-money Bills*) et les projets de loi concernant les gouvernements des comtés (articles 109 et 110 de la Constitution).
39. Autre élément à associer au point précédent, le départ de l'Exécutif du pouvoir législatif avec des Ministres du Gouvernement, tous désignés par des personnes qui ne sont pas des législateurs. Les leaders de la Majorité et de la Minorité ont, soudainement, dû être à l'origine des affaires du Sénat ou, dans le cas du leader de la Majorité, le navigateur des Projets de loi du Gouvernement et autres affaires au Parlement.
40. Le champ d'application exacte du mandat législatif du Sénat n'était pas complètement clair et en ces circonstances, le Gouvernement a renvoyé tous ses projets de loi à l'Assemblée nationale. Bien que la Constitution (article 110 (3)) exige que les Présidents des deux Chambres conviennent de se consulter et de décider si le Projet de loi relève les comtés, auquel cas, il être considéré par les deux Chambres, les collègues provenant de juridictions bicamérales ne seront probablement pas surpris de savoir que la plupart des projets de loi ont fait l'objet de désaccord. De plus, tandis que la limite constitutionnelle du Sénat concerne son rôle de législateur, certains commentateurs arguent que même les fonctions délibératives et de

surveillance du Sénat doivent être interprétées comme limitées aux affaires concernant les gouvernements des comtés.

41. Dans une telle situation, déterminer les affaires devant être présentées au Sénat devient un véritable défi. La préparation de l'Ordre du jour est devenue un véritable cauchemar. Une grande quantité des affaires législatives est générée par les comités parlementaires; mais cela demande du temps pour être intronisé et pour élaborer et mettre en œuvre les programmes qui généreront des rapport ainsi que des propositions législatives devant être discuté en plénière. Les Projets de loi doivent être rédigés. Sur quoi allait donc, entre temps, travailler le Sénat? Uniquement sur les Motions?
42. Une certaine dose de soulagement est venue de l'Avis consultatif de la Cour Suprême, dans l'Avis consultatif N° de Référence 2 de 2013, dans lequel la Cour Suprême a déclaré que le Projet de loi de la Division des Recettes concernait aussi les Comtés. La Cour Suprême a également été de l'avis que le mandat législatif du Sénat était considérablement plus large que ce qu'une simple lecture de la Constitution pouvait laisser entendre. La Cour Suprême a déclaré

*“L'étendue du rôle législatif du Sénat ne peut être totalement appréciée qu'à la lumière de la phrase « concernant les comtés ». L'article 110 de la Constitution définit les Projets de loi concernant les comtés comme étant des projets de loi comportant des dispositions affectant les fonctions et pouvoirs des gouvernements des comtés tels qu'exposés dans la Quatrième Annexe; des projets qui ont un lien avec l'élection des membres de l'assemblée du Comté ou l'exécutif du comté ; et des projets désignés dans le Chapitre Douze comme affectant les finances des gouvernements des comtés. Il s'agit là d'une très large définition qui **crée de la place pour que le Sénat participe à l'adoption des projets de loi dans les domaines fonctionnels du Gouvernement national, dans la mesure qu'il peut être prouvé que lesdits projets comportent des dispositions affectant les domaines fonctionnels des gouvernements des comtés.** Par exemple, il peut être argumenté que bien que la sécurité et contrôle sont des fonctions nationales, la manière dont les services de sécurité et de contrôle sont délivrés affecte la manière dont les gouvernements des cotés remplissent leurs fonctions agricoles. Dès lors, un projet de loi sur la sécurité et contrôle deviendrait un projet concernant les comtés... Avec un bon Président, le Sénat devrait pouvoir trouver quelque chose qui affecte les fonctions des comtés dans presque tous les projets de loi présentés au Parlement, ces projets de loi devant donc être étudiés et adoptés par les **deux Chambres**”*

43. Cette décision de la Cour Suprême, associée à la décision du Président - selon laquelle bien que le mandat législatif du Sénat soit limité, cette limitation ne s'étend pas aux autres mandats - a significativement servi à l'ouverture des affaires du Sénat bien que les difficultés persistent, comme dans de nombreuses juridictions bicamérales. La délimitation sans équivoque des mandats législatifs entre les deux Chambres est un travail en cours.

**Reconnaissance nationale et internationale, sensibilisation du public:**

44. Un nouveau pouvoir législatif doit être reconnue tant au niveau national qu'international. La reconnaissance doit généralement commencer avec l'instrument juridique constitutif ou constitutionnel établissant la nouvelle législature. Mais le cas du Sénat kenyan prouvera, probablement, que cela n'est pas suffisant. Malgré la promulgation de la Constitution de 2010, après une victoire écrasante du "oui" lors du referendum, et des mois après la première séance du Sénat, il est apparu que son existence (!) et ses activités étaient largement inconnues de la plupart des citoyens. C'est pourquoi, nous avons commencé une série d'activités dont l'objet était de sensibiliser le public sur le Sénat et ses activités. Une série de petits-déjeuners avec les journalistes et autres professionnels des medias ont été organisés. Des Sénateurs ont fait des apparitions dans des programmes télévisés traitant de différents sujets d'intérêt et les Comités du Sénat ont commencé à visiter les comtés. Le Président est également apparu dans de nombreux événements publics.
45. Au niveau du Secrétariat, nous avons profité de toutes les opportunités présentes afin de participer aux événements mettant en avant le Sénat. Les événements sportifs ont été très utiles à cet effet. Les membres du Sénat ont constitué une équipe de football et une autre de netball qui sont maintenant devenues assez connues. Nous avons également entrepris une série d'activités, traditionnellement associées à la responsabilité sociale des entreprises, dans le monde des entreprises. De plus, nous publierons bientôt la première édition du Bulletin mensuel du Sénat. Nous espérons qu'il deviendra une lecture incontournable dans tout le pays.
46. Aux niveaux régional et international, nous avons écrit à d'autres Parlements afin de les informer de notre établissement et que nous souhaitons travailler avec eux afin d'améliorer notre capacité mutuelle et promouvoir des relations parlementaires bilatérales. A cet égard, nous remercions les collègues de nombreux parlements représentés ici de nous avoir ouverts leurs portes et d'avoir partagé leurs expériences, et nous avoir permis d'apprendre les uns des autres. Nous avons aussi fait en sorte d'informer les organisations parlementaires internationales telles que l'Association parlementaire du Commonwealth (CPA) et l'Union interparlementaire (IPU) de notre nouvelle organisation bicamérale.
47. Nous ne pouvons pas encore dire que nous avons obtenu une visibilité mondiale mais je crois que le Sénat kenyan est maintenant relativement bien connu et notre participation à des forums tels que celui-ci nous permet d'atteindre ce but.

**Etat du Sénat et enseignements tirés:**

48. Nous avons fait des progrès. Le Sénat est maintenant une Chambre du Parlement complètement établie et fonctionnelle.
49. Avec l'expérience de la création et de l'opérationnalisation du Sénat de la République du Kenya, les points suivants peuvent être perçus comme des observations et des enseignements utiles :
- le bicaméralisme n'est pas une tâche facile. Gérer les relations entre les deux Chambres exige de la patience, du tact et de la persévérance, non seulement de la part des législateurs mais également du personnel du Parlement ;

- la création d'un nouvel organe législatif exige une quantité significative de temps de préparation devant être intégrée dans les programmes de réformes constitutionnelles ou législatives. En particulier, il est nécessaire d'investir lourdement dans le renforcement des capacités du personnel;
- des investissements adéquats sont nécessaires pour la formation et le renforcement des capacités des législateurs en général et les législateurs pionniers du nouveau Sénat, en particulier ;
- les parlements doivent investir de manière appropriée en terme de programme de succession afin de garantir une continuité et une stabilité constitutionnelle ;
- l'importance d'apprendre des autres et de se comparer aux autres juridictions ne sera jamais assez répétée;
- le personnel législatif doit vouloir improviser dans certaines situations lorsque les ressources sont limitées ;
- l'histoire et les expériences du passé ont du bon, mais le personnel législatif doit vouloir posséder une certaine flexibilité et une ouverture d'esprit dans leur approche du travail législatif.

### **Conclusion:**

50. Cela fait un an et demi que le Sénat est créé au Kenya et il existe déjà des débats (encore!) sur le fait de savoir si nous avons vraiment besoin d'un Sénat ; un refrain familier de tous ceux d'entre vous provenant de systèmes bicaméraux. Mais le Sénat est un pilier central dans le système déconcentré de gouvernance de notre nouvel exercice constitutionnel. Il est le défenseur et le garant des gouvernements des comtés et de leurs intérêts. Son élimination requiert un vote à la majorité des deux-tiers de l'Assemblée nationale et du Sénat et une majorité concurrente lors d'un referendum.

51. Dans ces circonstances, il peut être conclu qu'une Communication intitulé "La dissolution d'une Chambre du Parlement – une expérience kenyane" est une communication que nous n'espérons pas présenter au cours d'une telle Conférence.



**M. le Président Marc BOSCH** a remercié l'orateur et demandé à quelles occasions les emblèmes et les robes devaient être portés.

**M. NYEGENYE** a répondu que les emblèmes et la panoplie (perruque) étaient portés à l'occasion d'un discours présidentiel devant les chambres ou lors d'une visite officielle d'un chef de l'Etat. La tenue elle-même est portée au quotidien.

**Mme Chloé MAWSON** (Royaume-Uni) a constaté qu'il y avait beaucoup de femmes sur les photos. Elle a demandé s'ils avaient essayé d'augmenter le nombre de femmes à des postes à responsabilité.

**M. NYEGENYE** a répondu oui, volontairement, et que la vice-secrétaire générale était une femme et qu'il faudrait encourager les hommes à postuler à des postes à responsabilité.

**M. Emmanuel ANYIMADU** (Ghana) a relevé qu'au sujet du secrétariat certains fonctionnaires hésitaient à rester. Avec deux chambres, il a demandé quelle était l'attitude des fonctionnaires et comment ils avaient fait face.

**M. NYEGENYE** a répondu que le choix avait été difficile pour les fonctionnaires. Personne n'a été forcé, tout a dépendu de leur appétence pour apprendre des choses nouvelles dans des conditions difficiles. Il fallait un esprit pionnier ou de l'inconscience.

**Mme Chantal LA ROCHE** (Trinité et Tobago) a relevé que la tendance était plutôt à la remise en question des Sénats, elle a demandé quelle avait été la réaction à cette création, s'ils avaient été félicités. Elle a demandé quelles étaient les différences entre les deux règlements intérieurs.

**M. NYEGENYE** a répondu que la population était enthousiaste mais que le lendemain de sa création on avait demandé à l'abolir. Le débat se poursuit. Les députés de la chambre basse sont contre mais le Sénat durera. Sur les deux règlements, ils sont comparables à deux choses près :

- le Sénat ne participe pas à l'élaboration du budget ;
- du fait de ses compétences restreintes (questions locales concernant les comtés et leurs gouvernements), les votes se font beaucoup par délégation et non individuellement.

**Le Dr. Horst RISSE** (Allemagne) l'a félicité pour le cérémonial et a demandé pourquoi il avait été décidé d'inscrire la création du Sénat dans la Constitution. Il a aussi demandé comment les parlementaires étaient élus.

**M. NYEGENYE** a répondu qu'il avait été souhaité décentraliser le pouvoir en représentant des comtés, chacun avec ses représentants. Chaque comté a la même représentation au Sénat, quelle que soit sa population. Le Sénat décide de la répartition des fonds entre les comtés. Le sénat est composé de 68 sénateurs pour représenter 47 comtés, 16 femmes, 2 représentants de la jeunesse et 2 représentants des personnes handicapées.

**M. Modibedi Eric PHINDELA** (Afrique du sud) a demandé, au sujet de l'administration des deux chambres, si elles avaient chacune leur budget de fonctionnement, système comptable et règles financières. Sur le pouvoir dévolu au Sénat, il a demandé s'il avait un rôle de surveillance sur le travail des ministres. Il a demandé quel était le système de vote pour les comtés.

**M. Thomas J. WICKHAM** (Etats-Unis) s'est dit fasciné par le sceptre. La chambre basse a rédigé le règlement du Sénat : en ce qui concerne les fonctionnaires l'ayant rédigé, il a demandé s'ils travaillaient maintenant pour le Sénat. Il a demandé s'il y avait des règles communes aux deux chambres.

**Le Dr. Athanassios PAPAIOANNOU** (Grèce) a remarqué que les pays ayant une seule chambre en voulaient une deuxième et que ceux qui en avaient deux voulaient supprimer la seconde chambre. La Grèce est monocamérale mais les députés ne veulent pas partager leur pouvoir. Se pose également la question budgétaire. Il a demandé quel pourcentage du budget du Parlement était accordé au Sénat.

**Le Dr. Jean Rony GILOT** (Haïti) a demandé si les deux chambres avaient la même légitimité et, au niveau protocolaire, comment se plaçait le président du Sénat.

**M. NYEGENYE** a répondu à M. PHINDELA et a indiqué que la question de l'administration avait causé beaucoup de difficultés, à savoir si elle devait être commune ou non. Le Sénat a choisi une administration unique (il y a des représentants des deux chambres). Le greffier du Sénat est le chef de l'administration des deux chambres : il s'agit d'une tentative d'équilibrer les pouvoirs.

Le Président de l'Assemblée nationale est protocolairement plus élevé mais le greffier du Sénat est responsable des deux administrations, en contrepoids.

Le Sénat a un pouvoir de surveillance sur les ministres, en revanche, les ministres rendent davantage compte à l'Assemblée nationale qui entérinent leur nomination. Le Sénat a adopté une loi appelée *conty development board* : il s'agit d'un forum présidé par un sénateur pour recueillir les attentes des membres mais le judiciaire a suspendu ce mécanisme.

En réponse à M. WICKHAM il a indiqué qu'avant de partir personne ne savait qui irait dans la nouvelle administration.

Pour répondre à M. PAPAIOANNOU, il a indiqué que le débat était incessant. Les considérations financières et l'administration unique font qu'il est difficile d'imputer une partie de dépense à l'une ou à l'autre mais pour les postes où il est possible d'isoler ces dépenses, l'Assemblée nationale a insisté sur une allocation par parlementaire, les dépenses de l'Assemblée nationale représentant cinq fois celle du Sénat. C'est plutôt l'Assemblée nationale qui coûte cher et ce serait donc elle qu'il faudrait supprimer.

En réponse à M. GILOT il a indiqué que les sénateurs étaient élus et représentaient 20 ou 30 membres de l'Assemblée nationale et que pour cette raison, le sénateur pouvait se réclamer d'une légitimité accrue, sa circonscription étant plus grande.

**M. Mohammad RIAZ** (Pakistan) a demandé si des commissions mixtes à l'Assemblée nationale existaient. Il a demandé si la commission des comptes publics intégrait le Sénat. En général, la chambre basse n'aime pas que l'autre chambre s'imisce.

**M. NYEGENYE**, en réponse à M. WICKHAM, a indiqué qu'il y avait un règlement commun régissant le fonctionnement des commissions. Il y a certains double emplois mais les questions sont traitées sous des angles différents : 17 commissions au Sénat, 2

ou 3 commissions mixtes pour la bibliothèque et pour la chaîne parlementaire et une commission sur l'égalité des chambres et la cohésion nationale.

**M. le Président Marc BOSCH** a remercié les orateurs et annoncé que M. Geert Jan A. HAMILTON était déclaré vice-président. Il a rappelé que lors de la session au Vietnam, le deuxième poste de vice-président serait à pourvoir.

#### **4. Communication de M. Philippe SCHWAB, Secrétaire général de l'Assemblée fédérale de Suisse : « La gestion d'un Parlement plurilingue : le cas suisse »**

**M. le Président Marc BOSCH** a invité l'orateur à présenter sa communication.

« La Suisse est issue d'une volonté commune de partager une même destinée : aussi chaque parlementaire fédéral a-t-il le devoir éminent de s'attacher à comprendre la langue, la culture, la mentalité de l'autre, d'où qu'il vienne. (... Cela) suppose que les élus puissent transcender les frontières linguistiques dans l'échange direct. »<sup>2</sup>

##### **1. La diversité linguistique de la Suisse**

La Suisse est plurilingue. Cette particularité est consubstantielle à son identité et constitue l'un des fondements de l'esprit national. Elle est le résultat d'une évolution historique qui s'explique par le mode de construction de la Confédération.

Le pays ne s'est constitué par unification, mais par agrégation, à partir de cantons originaires souverains, qui se sont associés progressivement dans une structure fédérale. La Suisse est une « Willensnation », autrement dit « une nation née de la volonté de vivre ensemble ». Contrairement à ses voisins immédiats – la France, l'Allemagne ou l'Italie –, la Suisse ne tire pas son identité d'une communauté d'origine homogène partageant une seule langue et une seule culture, mais de la coexistence de plusieurs langues, cultures et religions.

Différentes populations et langues, d'origines germanique et latine, étaient présentes sur le territoire suisse avant le Moyen-Âge. La limite de démarcation entre les Alamans et les Burgondes est restée remarquablement stable à travers les siècles, générant « une différence de caractère et de mœurs si marquée qu'elle fait penser à deux versants de civilisation »<sup>3</sup>.

Sur les vingt-six cantons que compte aujourd'hui la Suisse, vingt-deux n'ont qu'une seule langue officielle : dix-sept sont de langue allemande<sup>4</sup>, quatre de langue française<sup>5</sup> et un

<sup>2</sup> Avis du Bureau du Conseil national du 16.11.2007 sur la motion Leuenberger 07.3355 (traduction simultanée des séances de commission).

<sup>3</sup> A. SIEGFRIED, *La Suisse démocratie-témoin*, édition « A la Baconnière », Neuchâtel, 1948, p. 43.

<sup>4</sup> Il s'agit des cantons de Zurich, de Lucerne, d'Uri, de Schwyz, d'Obwald et de Nidwald, de Glaris, de Zoug, de Soleure, de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, de Schaffhouse, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Saint-Gall, d'Argovie et de Thurgovie.

<sup>5</sup> Cantons de Vaud, de Neuchâtel, de Genève et du Jura.

de langue italienne<sup>6</sup>. Trois cantons sont bilingues français-allemand<sup>7</sup> et un canton est trilingue romanche, allemand et italien<sup>8</sup>. Cela montre que les aires linguistiques ne coïncident pas avec les frontières géographiques ou politiques. Elles ne correspondent pas davantage aux frontières confessionnelles, ni aux limites de développement économique.

Sur le plan institutionnel, le plurilinguisme est apparu tardivement à la faveur de la Constitution fédérale de 1848. Cette dernière consacre l'allemand, le français et l'italien comme langues de la Confédération. Le romanche<sup>9</sup> est ajouté à cette liste près d'un siècle plus tard, en 1938.

La diversité linguistique du pays est inscrite dans le préambule et dans différents articles de la Constitution actuelle de 1999<sup>10</sup>. Le préambule rappelle notamment que le peuple et les cantons suisses sont « déterminés à vivre ensemble leurs diversités dans le respect de l'autre et l'équité ». L'article 69, alinéa 3, invite la Confédération à tenir « compte de la diversité culturelle et linguistique du pays ».

Plus concrètement, la Constitution établit une distinction entre langues nationales et langues officielles : l'allemand, le français, l'italien et le romanche sont les langues nationales de la Confédération (art. 4 Cst.), mais seules les trois premières ont le statut de langues officielles à l'échelon fédéral (art. 70, al. 1, Cst. ; art. 5, al. 1, de la loi sur les langues<sup>11</sup>) ; le romanche est langue officielle uniquement dans les rapports avec les personnes de cette langue (langue officielle partielle)<sup>12</sup>. Les trois langues officielles sont placées sur un strict pied d'égalité.

La législation consacre également la possibilité pour un citoyen de s'adresser aux autorités fédérales dans l'une des langues officielles et de recevoir une réponse dans la langue qu'il a utilisée (art. 6, al. 1 et 2, LLC) ; toutefois, il ne dispose de cette possibilité que pour une seule de ces trois langues.

L'égalité des langues exige que tous les actes du Parlement soient publiés dans les trois langues officielles<sup>13</sup> ; cette publication trilingue doit avoir lieu simultanément (art. 10 LLC et art. 14, al. 1, de la loi sur les publications officielles<sup>14</sup>). Les textes d'une importance particulière ainsi que la documentation sur les votations et les élections fédérales sont également publiés en romanche (art. 11 LLC).

La loi pose également le principe d'équivalence juridique entre les versions linguistiques d'un texte légal : en cas de non-concordance, les trois versions linguistiques font également foi (art. 14, al. 1, LPubl). Ainsi, aucune des trois langues ne s'impose aux autres ; en cas de doute, la jurisprudence retient la nécessité d'appliquer la version qui correspond le mieux au but visé ou à la volonté du législateur.

---

<sup>6</sup> Canton du Tessin.

<sup>7</sup> Cantons de Berne, de Fribourg et du Valais.

<sup>8</sup> Canton des Grisons.

<sup>9</sup> Le romanche est une langue latine constituée de cinq idiomes recouvrant chacun une aire géographique propre avec une grammaire et un vocabulaire différents.

<sup>10</sup> Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.), du 18.4.1999 (RS 101).

<sup>11</sup> Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (Loi sur les langues, LLC), du 5.10.2007 (RS 441.1).

<sup>12</sup> Par exemple, le Tribunal fédéral statue en romanche lorsqu'il est saisi d'un recours formé par une commune ou une personne de cette langue.

<sup>13</sup> Quelques exceptions existent notamment pour les textes relevant du droit international de nature technique qui sont rédigés dans une langue – l'anglais, la plupart du temps – qui est usuelle pour le cercle des utilisateurs concernés.

<sup>14</sup> Loi fédérale sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (Loi sur les publications officielles, LPubl), du 18.6.2004 (RS 170.512).

Finally, the Constitution also poses the principle of territoriality of languages<sup>15</sup> which guarantees languages a proper territory. It prescribes the maintenance of traditional limits of linguistic regions and ensures their homogeneity; it allows thus to protect national minority languages in a determined region and to preserve the harmony between linguistic communities.

At the statistical level, German is the language of the vast majority of the Swiss population and French that of the largest minority: about 65 % of the population speaks German as the main language, 23 % French, 8 % Italian and 0.5 % Romansh. To this are added numerous foreign languages. One will note that the number of people speaking English, Portuguese, Albanian, Serbian-Croatian or Turkish is today higher than that of people speaking Romansh.

## **2. Le plurilinguisme au Parlement**

Plurilingualism is reflected in the functioning of Parliament (ch. 2.1) and in its organization (ch. 2.2) and it is expressed throughout the legislative process (ch. 2.3).

Currently, the two Chambers total 175 German-speaking deputies (71%), 57 French-speaking (23%), 11 Italian-speaking (5%) and 3 Romansh (1%), which corresponds roughly to the distribution of the resident population according to official languages<sup>16</sup>. For the multilingual cantons, there is no constitutional guarantee that each language can be represented by a deputy in the Federal Parliament: thus, the Canton of Bern, which is bilingual, is represented exclusively by German-speaking members in the Federal Parliament<sup>17</sup>.

### **2.1. Plurilinguisme et délibérations parlementaires**

The four national languages have an equal status and rights when it comes to their use during parliamentary deliberations in the two Chambers. Thus, each deputy can express himself in plenary and in committee in the national language of his choice (art. 8, al. 1, LLC). The same applies to federal councillors (ministers) when they speak<sup>18</sup>. Given the small number of Italian-speaking and Romansh deputies, the majority of debates take place in German and French, very rarely in Italian and never in Romansh.

---

<sup>15</sup> The principle of territoriality of languages can conflict with the principle of freedom of language (art. 18 Cst.) which guarantees to every person, independently of his nationality, the right to use his own language in his relations with others, notably in his professional and private relations. Art. 8, al. 2, Cst. also prohibits any discrimination on the basis of language.

<sup>16</sup> The detailed figures are as follows: National Council: 142 German-speaking, 47 French-speaking, 9 Italian-speaking and 2 Romansh for a total of 200 deputies; Council of States: 33 German-speaking, 10 French-speaking, 2 Italian-speaking and 1 Romansh for a total of 46 deputies.

<sup>17</sup> On 16.9.2013 and 20.3.2014, the National Council, then the Council of States, refused an initiative proposed by the Canton of Bern which demanded that the Constitution be modified in order to guarantee representation in the National Council for the linguistic minorities of the multilingual cantons (see cantonal initiative 12.341 of the Canton of Bern, of 7.6.2012).

<sup>18</sup> This principle also applies to the federal judicial authorities where each judge speaks his own language during deliberations. In contentious matters, decisions and judgments are drafted in an official language, in principle the language of the challenged decision (see art. 33a of the Federal Act on Administrative Procedure (PA), of 20.12.1968 [RS 172.021], and art. 54 of the Law on the Federal Tribunal (LTF), of 17.6.2005 [RS 173.110]).

De manière générale, les députés s'expriment dans la langue de la circonscription électorale dans laquelle ils ont été élus. Le plus souvent, il s'agit de leur langue maternelle, mais pas toujours. En effet, certains députés de langue maternelle allemande représentent des cantons francophones et ils s'expriment en français à la tribune. Il arrive parfois qu'un député n'ait pas une langue nationale pour langue maternelle ; c'est le cas actuellement d'une députée d'origine slovaque qui s'exprime en allemand à la tribune. Certains députés – c'est toujours plus rare – sont véritablement bilingues, voire trilingues et passent d'une langue à l'autre en fonction des sujets traités et de l'auditoire. Un député italophone du Conseil des Etats a coutume de dire qu'il parle italien au Parlement lorsqu'il s'adresse à ses électeurs, français quand il veut qu'on l'écoute et allemand quand il veut qu'on le comprenne.

Au Conseil national, les délibérations font l'objet d'une traduction simultanée à partir et en direction des trois langues officielles (art. 37, al. 2, du règlement du Conseil national<sup>19</sup>) ; la traduction en romanche n'est assurée que sur demande préalable. Les rapports oraux présentés par les commissions sont généralement effectués en deux langues : l'allemand et le français ou l'italien (art. 19, al. 1, RCN). Sauf en ce qui concerne les dossiers de portée majeure ou particulièrement complexes, les rapporteurs se complètent et ne reviennent pas sur les parties déjà traitées dans une autre langue (art. 19, al. 2, RCN). Le président de la Chambre dirige la séance dans sa langue maternelle : les communications importantes et les motions d'ordre présentées oralement sont traduites directement dans une deuxième langue officielle par un collaborateur du secrétariat du conseil (art. 37, al. 1, RCN). Lorsqu'il donne la parole aux députés, le président veille à alterner équitablement les langues et les points de vue (art. 41, al. 3, RCN).

Au Conseil des Etats, l'utilisation des langues n'est pas réglée explicitement. Contrairement au Conseil national, la chambre haute ne dispose pas de traduction simultanée des débats : les sénateurs ont plusieurs fois refusé l'installation d'un tel dispositif au motif que les citoyens attendent des députés au Conseil des Etats qu'ils soient en mesure de comprendre les débats au moins dans une autre langue nationale. Les documents sont distribués en allemand et français, mais les rapports oraux des commissions s'effectuent le plus souvent en une seule langue.

Les travaux des commissions préparatoires fonctionnent sur le même schéma, tant pour les commissions du Conseil national que du Conseil des Etats. Les débats ne font en revanche pas l'objet d'une traduction simultanée. Le Parlement s'est en effet toujours refusé à faire entrer des interprètes dans les salles de commissions avançant le plus souvent des raisons financières et d'aménagement des bâtiments<sup>20</sup>. Plus récemment, il en a fait une affaire de principe. Dans sa réponse à une motion déposée en 2007 et signée par plus de soixante députés, le Bureau du Conseil national a rappelé en effet que « la Suisse (était) issue d'une volonté commune de partager une même destinée : aussi chaque parlementaire fédéral a-t-il le devoir éminent de s'attacher à comprendre la langue, la culture, la mentalité de l'autre, d'où qu'il vienne. (... Cela) suppose que les élus puissent transcender les frontières linguistiques dans l'échange direct »<sup>21</sup>. La motion a

<sup>19</sup>Règlement du Conseil national (RCN), du 3.10.2003 (RS 171.13).

<sup>20</sup>Avis du Bureau du Conseil national du 18.2.2000 sur la motion Zisyadis 99.3585 (traduction simultanée dans toutes les séances de commissions).

<sup>21</sup>Avis du Bureau du Conseil national du 16.11.2007 sur la motion Leuenberger 07.3355 (traduction simultanée des séances de commission).

été classée sans suites et aucun parlementaire n'a voulu soulever la question une nouvelle fois.

En principe, tous les documents, rapports et projets d'actes législatifs traités en commissions et dans les séances plénières sont disponibles simultanément en allemand, français et en italien (art. 8, al. 2, LLC) sous forme électronique ou imprimée. Les autres documents sont distribués dans deux langues officielles au moins, le plus souvent l'allemand et le français (art. 46, al. 3, de la loi sur le Parlement<sup>22</sup>) ; il peut arriver, dans des cas exceptionnels, qu'un document qui a été demandé par une commission dans un court délai ou qui est particulièrement volumineux ne soit pas délivré simultanément en deux langues, mais que la traduction arrive un peu plus tard<sup>23</sup>.

Lors de présentations en commissions, les supports visuels sont généralement rédigés dans une autre langue que celle de l'orateur, pour autant que cela puisse être exigé de lui. Les députés peuvent déposer leurs propositions écrites dans la langue nationale de leur choix. Les amendements sur les objets traités dans les conseils sont immédiatement traduits en allemand et français et diffusés ensemble ; les autres textes – motions, postulats, interpellations ou initiatives parlementaires – sont traduits au fur et à mesure en allemand, français et italien, puis diffusés. Les publications, bases de données du Parlement et logiciels de recherche sont généralement disponibles au moins en deux langues nationales (perspective des sessions, résumé des délibérations, etc.), plus souvent en trois langues (manuel de l'Assemblée fédérale, aide-mémoire pour les parlementaires, notices et portraits biographiques, communiqués de presse, etc.), voire parfois en quatre langues (Bulletin officiel, site web, etc.). Certains documents, à destination de tiers, existent également dans d'autres langues (notamment l'anglais).

## **2.2. Plurilinguisme et organes parlementaires**

Les langues nationales constituent également un élément structurant les différents organes parlementaires. Ainsi, la présidence des Chambres doit être composée en fonction des forces politiques en présence et des différentes composantes linguistiques du pays (art. 6, al. 2, RCN) : l'année dernière, la présidente du Conseil national était germanophone et son homologue du Conseil des Etats italophone. Cette année, les deux présidents sont de langue maternelle allemande ; selon toute vraisemblance, les deux prochains présidents du Conseil national et du Conseil des Etats seront francophones. En règle générale, lorsqu'un président est germanophone, au moins un de ses vice-présidents est francophone et inversement.

La loi sur le Parlement exige aussi qu'il soit tenu compte des langues officielles dans la composition des commissions parlementaires et des présidences (art. 43, al. 3, LParl).

On notera que, jusque dans les années 1960, la langue était déterminante dans la disposition des parlementaires dans la salle du Conseil national : les francophones et italophones s'asseyaient à la gauche du président et les germanophones occupaient les autres fauteuils. Cette tradition a fait place ensuite à un regroupement des parlementaires en fonction de leur appartenance politique.

Le critère linguistique apparaît également dans l'élection par le Parlement des membres du Conseil fédéral (Gouvernement). La Constitution prévoit en effet que les

---

<sup>22</sup>Loi sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl), du 13.12.2002 (RS 171.10).

<sup>23</sup>Avis du Bureau du Conseil national du 4.5.2012 sur l'interpellation Reynard 12.3161 (respect des minorités linguistiques en commission).

« communautés linguistiques doivent être équitablement représentées » au sein du Gouvernement (art. 175, al. 4, Cst.) où siègent traditionnellement au moins deux représentants des minorités latines<sup>24</sup>. Le critère de rattachement à une communauté linguistique n'est d'ailleurs pas toujours précis et soulève parfois des problèmes d'interprétation.

Finalement, la répartition linguistique s'impose également dans l'administration fédérale en général, et dans les Services du Parlement en particulier. La loi sur le personnel de la Confédération exige une représentation équilibrée des communautés linguistiques nationales au sein de l'administration (art. 4, al. 2, let. e, de la loi sur le personnel de la Confédération<sup>25</sup>). Actuellement, l'administration parlementaire compte, toutes fonctions confondues, 67% de germanophones, 25% de francophones, 7% d'italophone et 1% de romanches. Ces chiffres sont proches des proportions démographiques que l'on retrouve dans la population suisse et au Parlement. Dans les postes de direction de l'administration parlementaire, les minorités linguistiques sont même légèrement surreprésentées, sans que cela soit le résultat d'une politique particulière. A l'interne, chaque collaborateur peut communiquer dans la langue officielle de son choix : les conversations mêlant plusieurs langues et dialectes sont donc fréquentes dans l'administration parlementaire.

### **2.3. *Plurilinguisme et procédure législative***

Comme nous l'avons relevé plus haut, tous les textes légaux doivent être adoptés à la majorité concordante des deux Chambres et être publiés conjointement dans les trois langues officielles. Cette exigence nécessite que la procédure législative soit aménagée de telle façon que les textes évoluent en parallèle, sans ralentir toutefois la prise de décision. Au début de la procédure parlementaire, les projets sont présentés par le Gouvernement dans les trois langues. A ce stade, les projets ont déjà fait l'objet d'intenses préparatifs au niveau des départements (ministères) auxquels ont participé les spécialistes du dossier et des traducteurs-linguistes. Dans les commissions préparatoires, les textes allemand et français servent de base à la délibération parlementaire. Il en va de même lors de délibérations en séances plénières : les Chambres travaillent avec des tableaux synoptiques (« dépliants ») qui sont tenus à jour en allemand et en français durant l'examen de détail des articles. Les propositions d'amendement sont remises aux députés dans les deux langues. A chaque étape parlementaire, les modifications sont intégrées dans les différentes versions linguistiques qui progressent ensuite en parallèle (processus de co-rédaction formelle). Les textes en italien sont adaptés et révisés à l'interne au gré de la navette, mais ils ne font pas partie des délibérations des conseils.

Une fois qu'ils ont été débattus dans les deux Chambres, les actes normatifs sont vérifiés une dernière fois par une commission parlementaire de rédaction. Cette dernière arrête la version définitive des trois textes avant leur mise au vote final des deux Chambres. Cette commission veille à ce que les textes soient intelligibles et concis. Elle s'assure également qu'ils soient conformes à la volonté du législateur et vérifie leur concordance dans les trois langues officielles, moyennant des modifications terminologiques, stylistiques ou syntaxiques.

---

<sup>24</sup>Pour les élections au Tribunal fédéral (Cour suprême), la Constitution ne pose pas (plus) d'exigence analogue, mais le principe est respecté dans la pratique.

<sup>25</sup>Loi sur le personnel de la Confédération (LPers), du 24.3.2000 (RS 172.220.1).

La Commission de rédaction (ComRéd) est une commission commune des deux Chambres. Elle est composée de parlementaires de langue maternelle allemande, française et italienne, réunis au sein de trois sous-commissions. Ces dernières font appel aux spécialistes des Services du Parlement et s'assurent également la collaboration d'autres experts de l'administration. Elles peuvent également s'adresser aux rapporteurs des commissions qui ont examiné le projet.

La ComRéd ne peut pas procéder à des modifications de fond. Lorsqu'elle constate des lacunes, des imprécisions ou des contradictions de fond, elle en informe les présidents des Chambres. S'il est constaté après le vote final qu'un acte contient des erreurs de forme ou qu'il n'est pas conforme aux résultats des délibérations parlementaires, la ComRéd ordonne les corrections nécessaires avant que le texte ne soit publié dans le Recueil officiel des lois fédérales. Ces modifications sont signalées. Après qu'un acte a été publié dans le Recueil officiel des lois fédérales, la ComRéd peut uniquement ordonner la correction d'erreurs manifestes ou de simple forme.

#### **2.4 Digression : les séances à l'extérieur**

Le siège du Parlement se trouve à Berne dans la capitale fédérale qui est située dans la partie germanophone du pays. Depuis la création de l'Etat fédéral moderne en 1848, le Parlement s'est réuni trois fois en dehors de Berne, à chaque fois dans une autre région linguistique du pays : en 1993 dans la partie francophone du pays (Genève), en 2001 dans la partie italophone (Lugano) et en 2006 dans la partie romanche (Flims). Quand bien même ces trois sessions extra-muros étaient principalement justifiées par des travaux de rénovation du Palais du Parlement, le choix de les organiser dans les autres régions du pays a été fait à dessein pour sensibiliser les parlementaires aux réalités des communautés linguistiques minoritaires. En siégeant dans chacune des régions linguistiques, le Parlement a témoigné par un acte concret son attachement aux langues nationales.

### **3. Quelques considérations en guise de conclusion**

Le plurilinguisme parlementaire est un atout. Il permet d'intégrer une multitude d'acteurs dans la prise de décision, de légitimer les décisions du Parlement et de contribuer activement à la cohésion nationale. C'est un enrichissement indéniable et un facteur d'équilibre.

Le plurilinguisme constitue également un défi de taille pour l'administration parlementaire. Il nécessite un investissement important en termes de personnel, d'infrastructures et de ressources documentaires. Diriger une administration multilingue exige des efforts à tous les niveaux et pas seulement dans le secteur de l'interprétariat et de la traduction. En effet, c'est l'ensemble de l'appareil administratif qui est mis à contribution et qui doit être capable d'agir – et de réagir – en plusieurs langues. Cela concerne l'ensemble du personnel : des guides aux agents de sécurité, en passant par les employés de la restauration, le personnel administratif, les collaborateurs scientifiques, les informaticiens et le secrétaire général.

Les agents des services parlementaires doivent donc être compétents à double titre : ils doivent être compétents dans leurs spécialités de base (droit, finances, informatique, etc.), mais disposer en plus de bonnes connaissances des langues nationales. Qu'on ne

s'y trompe pas, il ne s'agit pas de maîtriser plusieurs langues nationales comme sa langue maternelle, mais d'être en mesure de comprendre et de se faire comprendre dans d'autres langues (plurilinguisme fonctionnel). Tout employé des Services du Parlement doit posséder les connaissances écrite et orale d'une deuxième langue officielle. Pour les fonctions de cadre, il convient de posséder une bonne connaissance active d'au moins une deuxième langue officielle et une connaissance passive d'une troisième langue officielle (sans compter l'anglais).

Cette contrainte complique parfois sérieusement le processus de recrutement : on peut être un excellent juriste ou un informaticien brillant et manquer du don des langues. D'ailleurs, on constate ces dernières années une détérioration de la maîtrise des langues nationales (notamment de l'italien) au profit d'autres langues, notamment l'anglais. Ce phénomène n'est pas propre aux collaborateurs ; il touche bon nombre de parlementaires dont certains prétendent même parler anglais entre eux. C'est pourquoi les Services du Parlement financent également des cours de perfectionnement linguistiques pour les députés qui en font la demande.

### **Encadré**

Les Suisses affirment volontiers être parmi les pays les plus polyglottes d'Europe. Avec une moyenne de 2,0 langues, la population adulte suisse figure au 3<sup>ème</sup> rang derrière les Luxembourgeois (3,0) et les Néerlandais (2,2) [chiffres 2008]<sup>26</sup>. En comparaison, la moyenne dans l'Union européenne se situe autour de 1,1 langues.

Le plurilinguisme représente également une charge en termes financiers et de gestion des délais. L'élaboration de documents en plusieurs langues, le contrôle des traductions, la révision et l'harmonisation des textes sont des procédures lourdes qui demandent beaucoup de personnel et de temps. Or, un nombre croissant de travaux parlementaires se déroulent dans l'urgence. Faute de moyens financiers ou de temps, il peut être tentant de négliger les aspects linguistiques et de se contenter d'une seule langue, celle de la majorité...

Le plurilinguisme est pourtant un gage de qualité de la production législative. La collaboration entre les juristes et les linguistes de plusieurs langues ainsi que les échanges entre parlementaires permettent souvent une meilleure clarté des actes normatifs. Les remarques des traducteurs mènent fréquemment à devoir préciser le texte initial. Toute langue véhicule une culture et une vision du monde qu'il n'est pas toujours aisé de transmettre dans une autre langue. Chaque langue possède un génie propre : le génie de la langue italienne se situe dans sa musicalité, le génie de l'allemand s'exprime par l'autorité et le génie de langue française se caractérise par sa clarté. D'ailleurs, Charles-Quint (1500-1558) ne disait-il pas qu'il parlait italien aux musiciens, allemand aux laquais et français aux dames (outre qu'il s'adressait à Dieu en latin et à ses soldats en espagnol)<sup>27</sup>. Autant dire que le plurilinguisme oblige à trouver des formulations simples aisément transposables dans une autre langue. Cela oblige à « bien concevoir les règles à énoncer et faire que les mots pour les dire viennent plus

---

<sup>26</sup>I. WERLEN, *Sprachkompetenzen der erwachsenen Bevölkerung in der Schweiz*, rapport final, Programme national de recherche „Diversité des langues et compétences linguistiques en Suisse“, Université de Berne, 2008.

<sup>27</sup>Cité par D.CAMERON, “Review: The Last Lingua Franca by Nicholas Ostler”, *The Guardian*, Londres, 4.12.2010. Cette phrase, vraisemblablement apocryphe, connaît des variantes suivant les pays.

aisément »<sup>28</sup>. Le lyrisme y perd certainement, mais l'intelligibilité du texte y gagne assurément ce qui est un gain pour le citoyen : il arrive parfois que la traduction en italien d'un texte allemand permette de trouver en français la solution d'un problème insoluble.

Enfin, le plurilinguisme nécessite de trouver un équilibre délicat entre le droit des députés à s'exprimer dans leur langue et à disposer des informations nécessaires, d'une part, et l'exigence d'un déroulement efficace et économique des processus parlementaires, d'autre part.

Trouver cet équilibre est affaire de moyens et de bons sens, mais surtout de volonté politique.



**M. Manuel CAVERO GOMEZ** (Espagne) a indiqué que dans son pays, il y avait aussi certains problèmes linguistiques et qu'il était intéressant pour lui de connaître l'expérience d'un pays multilingue dans lequel les langues sont mises sur un pied d'égalité. En ce qui concerne les conséquences financières d'un tel plurilinguisme, il a demandé quelle part du budget y était consacrée. Il a également demandé si la population suisse était d'accord de financer le maintien du plurilinguisme.

**M. le Président Marc BOSC** a évoqué des nouveaux arrivants dans son pays et indiqué que le personnel parlementaire parlant les deux langues était rare. Ils s'efforcent de faire du Parlement le miroir de la société mais la situation du Parlement est difficile compte tenu des deux langues déjà officielles. Il a demandé ce que faisait la Suisse en ce sens.

**M. Victor Yéné OSSOMBA (Cameroun)** a demandé de la clarté sur les finances déposées en Suisse. Il a demandé si la liberté prônée ne devrait pas s'étendre aux comptes bancaires.

**M. SCHWAB** a répondu à M. CAVERO GOMEZ qu'ils ne se posaient pas la question des coûts parce qu'ils refusaient de se la poser. Le multilinguisme s'exprime dans l'ensemble des institutions mais il est difficile de poser cette question parce que cela pourrait conduire à la conclusion que cela coût trop cher. La Suisse est suffisamment riche pour que sa richesse culturelle s'exprime également dans son organisation. Au Parlement européen, le calcul a été fait : un tiers du personnel s'occupe d'interprétariat et de traduction, 2,2 euros par citoyen et par an y serait consacré. En Suisse, il n'est pas question de traduction : il s'agit de vivre au quotidien la réalité du pays. Il y a souvent des référendums en Suisse, mais il n'y en jamais eu sur ce sujet.

Il a répondu à M. BOSC en indiquant que 25% de la population suisse était d'origine étrangère. Il a indiqué qu'il y avait davantage de personnes ayant pour langue l'anglais, le portugais, l'albanais, le serbo-croate et le truc que de personnes parlant romanche. A l'embauche, cette question multiculturelle n'est pas prise en compte parce que la

---

<sup>28</sup> P. SCYBOZ, « La Constitution fribourgeoise du 16 mai 2004 », in : *Bulletin de législation*, n° 2005/1, Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg, Helbing & Lichtenhahn, p. XXVII.

première langue étrangère que l'on doit apprendre est nationale. Il existe un débat pour faire passer l'anglais d'abord, le consensus a été battu en brèche.

Il a répondu à M. OSSOMBA que la question posée dépassait le cadre de sa communication. La Suisse a fait d'énormes efforts, dans le cadre de l'OCDE, notamment celui de l'engagement de la suppression du secret bancaire.

**M. le Président Marc BOSC** a remercié les orateurs.

**5. Communication de M. José Manuel ARAÚJO, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée de la République, Portugal: « Terminologie parlementaire: la création d'une base de données terminologique et textuelle au Parlement Portugais »**

**M. le Président Marc BOSC** a invité l'orateur à présenter sa communication.

**Introduction**

La base de données terminologique et textuelle de l'Assemblée de la République (BDTT-AR) est une ressource linguistique multilingue – portugais, anglais et français – qui rassemble de façon structurée la terminologie employée au sein du Parlement portugais.

Cette base part des termes portugais et en fournit les équivalents en anglais et en français, ainsi que la définition. Toutes les sources utilisées sont rigoureusement documentées.

La base de données terminologique est reliée à une base de données textuelle qui permet d'avoir accès aux textes dont est extraite l'information terminologique contenue dans la BDTT-AR. Il est ainsi possible de vérifier l'occurrence des termes dans un ou plusieurs textes et de voir les différents contextes dans lesquels ils sont employés.

La BDTT-AR est le résultat d'une collaboration pluridisciplinaire entre le service de traduction de l'Assemblée de la République et le Centre de Linguistique de l'Universidade Nova de Lisboa (CLUNL).

**1. Objectifs**

L'objectif premier de cette base était de répondre aux besoins des traducteurs du Parlement portugais, grâce à la création d'une ressource linguistique multilingue qui contribuerait à résoudre les problèmes de traduction. Elle se destine également à tous ceux qui ont à rédiger des textes en français et en anglais.

Un autre objectif apparu au début du projet était la nécessité de procéder à l'organisation de la connaissance parlementaire.

L'association du Parlement aux terminologies universitaires est venue contribuer à la rigueur scientifique des données mises à disposition, ainsi qu'au renforcement de la cohérence des textes produits et fournis par l'Assemblée de la République, conduisant ainsi à augmenter la rigueur de ses discours.

Ce projet s'est accompagné d'autres mesures internes dans le domaine de la traduction:

- centralisation des demandes de traduction au sein du service de traduction de l'Assemblée ;
- acquisition d'un outil d'aide à la traduction ;
- création d'une application Intranet pour les demandes de traduction ;
- harmonisation terminologique en anglais et en français de plusieurs textes de référence qui contribuent au bon fonctionnement du Parlement, tels que la Constitution de la République Portugaise, le Règlement de l'Assemblée de la République, le Statut des Députés, la Loi électorale, etc.

## **2. Public cible**

Les utilisateurs de la base Intranet sont les traducteurs du Parlement, mais également toute personne nécessitant de produire des textes spécialisés en portugais, en anglais et en français, tels que députés, juristes, rédacteurs, assistants, qui peuvent bénéficier de cette ressource multilingue.

Les utilisateurs qui accèdent à cette base sur l'Internet sont les traducteurs indépendants, parmi lesquels ceux collaborant avec l'Assemblée de la République (qui y sont tenus), ainsi que les étudiants, professeurs, etc., portant un intérêt particulier au domaine parlementaire.

## **3. Structure de travail**

La collaboration entre les deux institutions s'est organisée comme suit : l'université s'est chargée du développement des méthodologies de travail adaptées à l'AR, de la conception des bases de données, du soutien et du savoir scientifiques, ainsi que de la formation des groupes de travail impliqués dans le projet.

L'Assemblée de la République s'est chargée quant à elle de fournir les moyens logistiques, de créer les groupes de travail nécessaires, d'appliquer les méthodologies de travail et de développer la base de données.

Le projet comptait trois grandes étapes :

- a) mise en place;

- b) développement;
- c) maintenance.

Les deux premières étapes comprenaient plusieurs tâches qui ont débuté par le relevé des besoins terminologiques de l'AR.

a) Mise en place

Des réunions ont été organisées avec les différents services de l'AR qui produisaient tout type de documentation parlementaire, afin de décider quels étaient les documents pertinents au travail et la façon de le faire, ainsi que les domaines d'expertise les plus importants.

Une fois identifiés les besoins de l'AR en matière de terminologie et d'organisation de la connaissance, les critères théoriques et méthodologiques ont été établis, en vue de la conception de la base de données par le CLUNL et de son développement par l'Assemblée da République.

b) Développement

Cette étape a consisté à créer la fiche terminologique avec les champs lexicaux pertinents, ainsi que l'information qu'elles devaient contenir, en pensant toujours aux utilisateurs de la base.

Une base de travail a également été développée pour la saisie de données, puis l'interface a été conçue pour permettre la consultation de la base de données sur l'Intranet et sur l'Internet.

Ces bases ont été prévues pour la diffusion des données selon un processus immédiat, sans migration de données. Les données peuvent être mises à disposition et cachées selon les critères établis par l'AR et ce résultat est aussitôt visible dans la BDTT-AR, aussi bien sur l'Intranet que sur l'Internet.

La troisième étape a consisté à constituer le corpus, à savoir organiser l'ensemble des textes jugés pertinents pour ce projet, que l'AR avait sélectionnés à l'issue des premières réunions. Le corpus était au départ constitué de huit textes, puis il a été progressivement enrichi de nouveaux textes tout au long du projet, ainsi que des mises à jour de ceux qui en faisaient déjà partie (le corpus se compose de législation et celle-ci peut introduire de nouveaux termes à chacune de ses révisions), ce qui permet de suivre l'évolution de la terminologie parlementaire au fil du temps. Le corpus de la BDTT-AR se compose actuellement de douze textes et de leurs mises à jour, soit un total de vingt textes.

Cette étape a inclus le traitement du corpus et son informatisation, la création de ses critères d'organisation, ainsi que des critères d'extraction des termes.

Le corpus a ensuite été traité de façon semi-automatique grâce à un outil spécifique, permettant au groupe de terminologie d'identifier et de sélectionner les termes candidats.

Outre la création de listes de termes candidats extraits du corpus et leur préparation pour validation par les spécialistes, le processus terminologique a compris également la validation des termes en portugais et la recherche de leurs équivalents en anglais et en français.

La contribution des spécialistes à ce processus a été d'une extrême importance, car c'est elle qui a permis de valider les données. En effet, seuls les termes validés par tous les spécialistes ont été mis à disposition sur l'Intranet et sur l'Internet. La validation a été effectuée en étroite collaboration entre le groupe de terminologie et le groupe de spécialistes, avec le soutien du CLUNL.

Il faut souligner que les bons rapports de coopération établis entre le groupe de spécialistes et le CLUNL ont été essentiels à ce stade du projet. Les spécialistes, auxquels le CLUNL a dispensé une formation spécifique en la matière, ont pris à cœur leur rôle d'« agents de validation » et contribué ainsi à garantir la rigueur des termes mis à disposition.

À l'issue du processus de validation, le groupe de terminologie s'est attelé à la recherche des équivalents en anglais et en français, à partir des traductions officielles des textes de référence sélectionnés fournies par l'Assemblée de la République.

#### c) Maintenance

Enfin, la phase de la maintenance a correspondu à l'autonomisation de l'AR, afin qu'elle prenne en charge la gestion de la base, en consultant les terminologues universitaires en cas de besoin.

A ce stade, afin que la BDTT-AR soit dynamique, il a été décidé de procéder à une mise à disposition progressive des termes dans la base de données.

## **4. Définitions**

La mise à disposition de définitions en portugais a été demandée par l'Assemblée de la République au cours de la deuxième étape du projet, afin d'enrichir les contenus fournis par la BDTT-AR, ainsi que d'élargir le public cible de la base de données. Elle n'est plus réservée aux seuls traducteurs l'AR, mais s'adresse désormais à d'autres professionnels intéressés par le domaine parlementaire, même s'ils ne travaillent pas en langue étrangère, voire aux étudiants.

Cette phase du projet prévoyait deux missions principales: la révision des définitions existantes et la rédaction de celles des nouveaux termes mis à disposition. Le groupe de terminologie s'est chargé de la révision et de la rédaction des définitions, afin qu'elles puissent être ensuite soumises à la validation du groupe de spécialistes.

Durant la phase de révision des définitions, le groupe de terminologie s'est penché sur une liste décrivant certains des termes les plus importants pour le Parlement. Il a ensuite procédé à la révision/réécriture des définitions de cette liste, selon les critères fixés pour la rédaction de définitions destinées à la BDTT-AR.

Les nouvelles définitions ont été rédigées « en bloc », c'est-à-dire en partant de l'identification et de la définition du terme générique pour aller au détail des caractéristiques propres à chaque terme spécifique. Cette méthodologie a permis de garantir la cohérence de la rédaction des définitions et d'en augmenter considérablement la qualité et la précision.

À l'instar des termes, les définitions ont également été soumises à la validation du groupe de spécialistes. Les listes de définitions leur étaient envoyées et étaient débattues lors de réunions hebdomadaires, en présence de l'ensemble du groupe de spécialistes, de certains membres du groupe de terminologie et du CLUNL, qui conduisait la réunion.

À l'issue du débat ayant trait à chaque définition, celle-ci était validée ou modifiée en fonction des indications des spécialistes. En cas de désaccord, la définition pouvait être réécrite par le groupe de terminologie et présentée à la réunion suivante.

Les réunions de validation, qui ont eu lieu de décembre 2010 à juillet 2012, se sont avérées très productives et ont abouti à la définition des termes jugés les plus importants.

Il faut souligner le caractère innovant de ce type de validation, puisqu'il a permis d'assurer un dialogue fructueux entre terminologues universitaires et spécialistes parlementaires, avec des résultats positifs pour les deux institutions.

## **5. Groupes de travail**

Deux groupes de travail ont été créés au sein de l'Assemblée pour ce projet, composés de fonctionnaires parlementaires des différents services :

- a) Groupe de terminologie;
- b) Groupe de spécialistes.

Le groupe de terminologie se composait de traducteurs, terminologues, documentalistes et rédacteurs. Il était chargé de la constitution du corpus, de l'extraction de terminologie des textes, de la préparation des listes de termes à valider, de la rédaction des définitions, etc.

Le groupe de spécialistes, composé essentiellement de juristes, dotés d'une vaste expérience parlementaire et d'une connaissance profonde des textes législatifs produits ou utilisés à l'Assemblée, a été chargé de la validation des termes et des définitions, c'est-à-dire de toute l'information qui serait mise à disposition dans la BDTT-AR, sur

l'Intranet et sur l'Internet. Ce groupe comptait un nombre impair de membres pour le cas où il aurait fallu procéder au vote pour la validation de termes et de définitions.

Comme indiqué, les deux groupes se composaient exclusivement de fonctionnaires du Parlement, qui ont reçu une formation continue dans le domaine de la terminologie, dispensée par le CLUNL tout au long du projet, chaque fois que cela était jugé nécessaire.

Les groupes ont également reçu le soutien d'une terminologue du CLUNL, qui a assisté le groupe de terminologie et clarifié les doutes du groupe de spécialistes.

## **6. Mise en œuvre du projet – Mise à disposition sur l'Intranet et sur l'Internet**

La première étape de ce projet s'est déroulée du 1<sup>er</sup> avril 2005 au 1<sup>er</sup> avril 2007 et la deuxième du 7 septembre 2009 au 7 septembre 2012.

La base de données terminologique a été mise à disposition sur l'Intranet le 12 juin 2006, avec 400 termes et leurs équivalents en anglais et en français. Cette même base a été mise à disposition sur l'Internet en novembre 2007.

Le développement de la base de données textuelle a démarré en janvier 2010. Elle est disponible sur l'Intranet depuis février 2011 et sur l'Internet depuis septembre de la même année.

Environ 1500 termes sont actuellement disponibles sur l'Internet, sur un total de près de 3500 termes saisis dans la base de travail.

Au fur et à mesure de l'extraction de termes du corpus, nous nous sommes aperçus que la terminologie parlementaire était très répétitive, d'où le nombre réduit de termes mis à disposition. S'ajoute à cela la difficulté de délimiter la « terminologie parlementaire » qui a conduit les spécialistes à rejeter beaucoup de terminologie extraite du corpus sélectionné, car elle n'était pas directement liée au fonctionnement parlementaire.

## **7. Services mis à disposition**

La BDTT-AR est une ressource multilingue composée de la base de données terminologique et de la base de données textuelle.

La base de données terminologique part de la réalité portugaise et en fournit les équivalents en anglais et en français. Chaque fiche terminologique permet de consulter l'information concernant le terme parlementaire, telle que la catégorie grammaticale, la définition, le sigle, les équivalents et leurs contextes d'emploi, etc.

Au plan terminologique, la base permet une recherche simple par termes ou début de terme, ainsi qu'une recherche avancée par termes tronqués, sigle, équivalent, voire

même par terme contenu dans la définition. La fiche terminologique fournit un ensemble d'informations linguistiques, comme la catégorie grammaticale et le sigle, parfois plus couramment employé au sein du Parlement que le terme lui-même. Il existe également un champ « Phraséologie » qui comprend, par exemple, les verbes les plus employés avec un terme donné.

Outre les équivalents en anglais et en français, la fiche fournit aussi leurs contextes d'emploi, extraits des traductions officielles des textes en portugais disponibles dans la base de données textuelle.

La base de données textuelle contient tous les textes qui composent le corpus d'où ont été extraits les termes disponibles dans la base de données terminologique, ce qui permet de voir les termes dans un contexte élargi, ainsi que leur fréquence, le type d'occurrence dans le texte, etc.

La base de données textuelle permet de rechercher des termes complets, réduits ou tronqués dans un ou plusieurs textes, étant donné qu'il est possible de sélectionner le ou les textes en fonction de la recherche souhaitée.

Ces deux bases sont reliées entre elles, ce qui permet de naviguer de l'une à l'autre suivant les intérêts spécifiques de chaque utilisateur, c'est-à-dire qu'en partant du terme il est possible d'avoir accès au texte et vice-versa.

Les sources sont une autre information fournie, d'une extrême importance. Toutes les données qui se trouvent dans la BDTT-AR s'accompagnent de leurs sources documentaires, à savoir la source d'où a été retirée l'information ou qui a été utilisée pour la vérifier. Cette information assure non seulement l'occurrence des termes en contexte, mais elle permet aussi à l'utilisateur de consulter les sources utilisées s'il a besoin d'information plus approfondie sur un terme donné.

## **8. Conclusion**

Cette base de données a été conçue en tenant compte des critères nécessaires pour garantir la qualité des contenus qui sont systématiquement validés par les différents groupes de travail, composés de linguistes, terminologues, traducteurs, documentalistes, juristes et autres spécialistes des différents domaines parlementaires.

Au plan interne, la BDTT-AR rassemble une grande diversité d'information juridique et parlementaire en portugais. Du point de vue de la traduction, la base offre une plus grande sécurité dans le choix et la justification des termes employés. Du point de vue de la production de textes, elle permet de renforcer la cohérence des interventions orales et/ou écrites.

Au plan externe, l'Assemblée démontre par cette base de données combien elle se soucie de la bonne diffusion de l'information terminologique, tout en faisant preuve de sérieux et de contrôle de la rigueur de ses discours. La BDTT-AR peut également jouer un rôle de

base de données de référence dans le domaine parlementaire au sein même de l'Administration publique portugaise.

Par ailleurs, elle est très importante pour l'activité internationale de l'AR, car elle contribue à sa participation active par des interventions orales et/ou écrites aux différentes conférences et/ou réunions.

La BDTT-AR est une base de données dynamique dont les contenus sont en constante mise à jour.

*2011. Costa, Rute; Silva, Raquel; Soares de Almeida, Zara. "Cooperation between terminologists and experts in the creation of a Terminology and Textual Database: the context of the Portuguese Parliament", Nordterm 17, Volume: Samarbetet ger resultat: fran begreppskaos till överenskomna tremer, p. 9.  
<http://www.nordterm.net/filer/publikationer/rapporter/Nordterm17.pdf>*

*2011. Costa, Rute; Silva, Raquel; Soares de Almeida, Zara. "Terminology in the Portuguese Parliament: collaboration between terminologists and domain experts in the validation process of terminological content", International Legal Translation Conference, Tradulínguas, Lisboa.  
<http://www.tradulex.com/LIS2011/rcosta.pdf>*



**Mme Claressa SURTEES (Australie)** a indiqué bien comprendre la nécessité d'une traduction pour le vocabulaire. Elle a demandé s'ils parvenaient à identifier les sujets d'intérêt des utilisateurs et à identifier les utilisateurs eux-mêmes.

**M. ARAÚJO** a indiqué que les députés, les juristes, les universitaires et les chercheurs s'en servaient mais que les linguistes et les étudiants en lettres étaient les principaux utilisateurs.

**M. le Président Marc BOSC** a demandé si la base de donnée était accessible à tous, y compris aux journalistes.

**M. ARAÚJO** a répondu qu'elle était totalement accessible et ouverte. Les collègues de l'ASGP pourraient informer leurs services de l'existence de cette base de données.

**M. Carlos GUTIÉRREZ VICÉN (Espagne)** a félicité l'orateur de ce projet et indiqué qu'il était susceptible d'améliorer les méthodes de travail de tous. Il a demandé s'ils disposaient d'un système pour vérifier les traductions des termes afin de les améliorer.

**M. ARAÚJO** a indiqué que tous pensaient à Google translate mais précisé que l'unité portugaise de la commission européenne avait mis au point une base de données permettant de traduire des textes avec des archives remontant à 30 ans.

**M. le Président Marc BOSC** a remercié l'orateur.

Il a rappelé que les candidatures au poste de membre ordinaire étaient encore possibles jusqu'au lendemain matin et indiqué qu'il y avait déjà deux candidats.

*La séance est levée à 17h10.*

## **CINQUIEME SEANCE**

**Mercredi 15 Octobre 2014 (matin)**

***Présidence de M. Marc BOSC***

*La séance est ouverte à 10h10*

### **1. Remarques introductives**

**M. le Président Marc BOSC** a rappelé aux membres le délai limite de dépôt des candidatures.

**M. José Manuel ARAÚJO** (Portugal) a indiqué avoir déposé sa candidature lundi mais parce que l'ASGP est une assemblée de consensus il a précisé qu'il soutenait maintenant la candidature du francophone M. Najib EL KHADI du Maroc.

**M. le Président Marc BOSC** a indiqué que si une élection devait se tenir, elle aurait lieu à 16h ce jour.

Il a donné lecture d'un message envoyé par M. Geert Jan A. HAMILTON :

« Chers collègues, je viens d'apprendre que vous m'avez élu par acclamation vice-président de l'ASGP. Votre décision m'a touché et je vous remercie sincèrement pour votre confiance. Je me réjouis de notre coopération future au sein de l'Association et du comité exécutif sous la direction de notre présidente nouvellement élue, Doris MWINGA. Je me réjouis de vous voir l'an prochain à Hanoï.

Geert Jan A. HAMILTON, La Haye ».

**M. le Président Marc BOSC** a à nouveau félicité M. Geert Jan A. HAMILTON.

Il a indiqué que l'ordre du jour n'avait pas été modifié. En ce qui concerne les futurs sujets à l'ordre du jour de Hanoï, il a invité les membres à communiquer leurs idées au secrétariat. Il a précisé que le temps de travail serait plus restreint.

### **2. Nouveaux membres**

**M. le Président Marc BOSC** a fait connaître la liste de nouveaux membres présentée au Comité exécutif.

**M. Dragoljub RELJIC**

Secrétaire général de l'Assemblée nationale de  
Bosnie Herzégovine

**M. José Carlos RODRIGUES DA FONSECA** *Secretary General of the National  
Assembly of Guinea Bissau*

Les nouveaux membres ont été *acceptés*.

### **3. Communication de Dr. Athanassios PAPAIOANNOU, Secrétaire général du Parlement grec : « La réaction des médias à la transparence parlementaire »**

**M. le Président Marc BOSCH** a invité l'orateur à présenter sa communication.

#### **Chers Collègues**

La "Transparence Parlementaire" du Parlement Hellénique est un program qui introduit, pour la première fois dans la pratique parlementaire, l'obligation de télécharger toutes les décisions du Président et du Secrétaire Général du Parlement, à l'exception des décisions qui contiennent de données personnelles sensibles.

Ce programme novateur est devenu, depuis le 1er Janvier 2014, le principal outil pour rendre les actions du Parlement sensibles au contrôle des citoyens.

Ce programme a fourni du nouveau matériel aux médias pour critiquer les affaires financières du Parlement, pour faire une question à propos de dépenses des députés, du statut des employés du Parlement et en plus pour aggraver l'image du Parlement au peuple.

Dans mon exposé, j'ai l'intention de partager avec vous cette expérience et mes réflexions sur les avantages et les inconvénients de ce système tel qu'il a fonctionné jusqu'à présent.

Cependant, je dois d'abord vous donner un bref historique de notre décision de mettre en place ce système, et après je vais vous présenter le système lui-même et certaines statistiques utiles. À la fin, je vais vous présenter quelques titres caractéristiques de journaux et je vais faire une évaluation globale du système et de ses conséquences.

#### **a. Informations générales**

Au cours des cinq dernières années, c'est-à-dire depuis que la crise économique a été éclatée, l'une des principales caractéristiques de cette période a été la critique active par les médias et l'opinion publique contre le Parlement. Une certaine méfiance à l'égard des partis politiques a toujours existé, mais cela a été dirigé contre le gouvernement et indirectement favorisait l'opposition. Cependant, dans les dernières années, la critique est contre toutes les parties politiques, tous les "hommes politiques", contre le Parlement dans son ensemble. Les gens croyaient que le système politique coûtait trop cher, que les membres du Parlement ne prenaient soin que de leurs propres intérêts et qu'il y avait beaucoup de choses qui se passaient et qui ont été caché aux yeux du public.

Notre Parlement a réagi de deux façons. Le premier était de réduire progressivement son budget, les rémunérations des parlementaires et les salaires des employés ainsi que ses coûts d'exploitation. Depuis 2009, le budget total a été réduit de près de 40%. Cette réduction n'a pas été faite uniquement pour des raisons financières -après tout, le budget parlementaire est juste 0,3% du budget total- mais aussi pour des raisons politiques. Les gens ont dû voir que le Parlement partage les sacrifices faits par le peuple.

De toute façon, étant donné que l'opinion publique croit qu'il y a des choses cachées, la réduction ne serait pas suffisante. La transparence était nécessaire pour que les gens fassent confiance à nouveau à leurs institutions politiques. Et c'est ce que nous avons fait. Après quelques premières mesures -par exemple depuis 2011 tous les dons aux ONG sont publiés et depuis 2012 toutes les données financières de chaque député sont publiés dans l'internet- la grande étape a été réalisée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014: toutes les décisions prises par le Président et le Secrétaire Général et certains hauts fonctionnaires du Parlement sont publiées dans une page internet spéciale du Parlement, ce qu'on appelle "Transparence Parlementaire", qu'on va voir maintenant brièvement.

### **b. La page Web de la transparence**

Ceci est la page d'accueil du site web officiel du Parlement Hellénique. Dans cette page, à gauche, figure la "Transparence Parlementaire" d'une manière qui facilite à l'utilisateur de la trouver et l'ouvrir (*on suit une présentation de Powerpoint*)

Cette diapo montre la page d'accueil de la "Transparence Parlementaire".

À gauche, il y a un résumé d'informations sur "Transparence Parlementaire", qui donne des informations de base pour les nouveaux utilisateurs du système. Aussi, à la fin, il y a une invitation au public concernant des suggestions pour le meilleur fonctionnement du système.

À droite, on trouve la première recherche simple pour télécharger les documents:

Chaque document est signé numériquement et attribue un Nombre Unique de Téléchargement attestant que la décision a été téléchargée à la "Transparence Parlementaire".

Donc, tout d'abord, ce nombre figure sur l'appareil de recherche.

Ensuite, on a la recherche par catégorie de sujet. Les catégories sont énumérées par le Règlement du Parlement, par exemple:

Des circulaires pour l'application des lois, le budget Parlementaire, les décisions pour la création de commissions et de groupes de travail, les décisions concernant la rémunération des commissions, de marchés publics, les décisions du recrutement, de la cuisson, de la retraite et de la promotion des employés, des dons aux ONG.

Ensuite, chaque catégorie comprend plusieurs sous-catégories. Par exemple, la catégorie pour la création de comités contient les sous-catégories suivantes :

Création de Commissions Permanentes

Création de Commissions Spéciales Durables

Création de Commissions Spéciales Permanentes

Création de Commissions d'Enquête etc.

Mise à part le contenu des décisions, nous avons aussi d'autres critères de recherche, tels que: la date de la mise en ligne, les mots clés, le numéro d'enregistrement du document, la personne qui signe (par exemple le Président, le Secrétaire Général, le Président du Conseil Scientifique et d'autres hauts fonctionnaires du Parlement) etc.

Et voilà une décision qui apparaît à la suite de la recherche. Comme vous le constatez, sur le côté supérieur droit de chaque document, apparaît la phrase "doit être téléchargé sur la transparence parlementaire" et aussi le Nombre Unique de Téléchargement. L'expression "doit être téléchargé ..." est nécessaire pour que l'employé du service informatique, qui gère le système, n'a aucun doute, si ce document doit être téléchargé ou non.

### **c. Données statistiques de base**

Maintenant, je voudrais vous présenter quelques données statistiques de base:

Tout d'abord, nous avons un total de 866 documents publiés jusqu'à mi - septembre.

Donc, nous allons voir les données relatives à la distribution de ces documents en fonction de la personne de signature:

237 décisions publiées, signées par le Président,

500 signées par le Secrétaire Général,

44 par le Président du Conseil Scientifique - le Conseil Scientifique émet des avis sur la constitutionnalité des projets de loi qui sont discutés au Parlement

60 par le Directeur du Service Européen pour des Programmes de Mise en Œuvre, etc.

Autrement dit, le diagramme "en pointes de tarte" de documents est composé comme suit:

58% - le Secrétaire Général,

27% - le Président

et l'autre 15% est signé par d'autres personnes (un pourcentage de 1% à 7%).

Maintenant, on va voir les données concernant la distribution des documents en fonction de la catégorie thématique.

Comme on peut voir, la plupart des documents concerne les marchés publics (261 documents) et les missions parlementaires à l'étranger (242 documents).

Et en fin, on peut voir les données statistiques concernant les documents les plus fréquemment téléchargés. Ces documents concernent:

- Le nombre de membres du personnel du Parlement Hellénique

- Le nombre des conseillers scientifiques des députés

- La décision de la création du groupe de travail chargé de la "Transparence Parlementaire"

- Le rapport d'activité de 2013 du Bureau Parlementaire du Budget

Une personne raisonnable, lisant les statistiques ci-dessus, se demanderait pourquoi le rapport d'activité du Bureau Parlementaire du Budget a été téléchargé moins fréquemment que, par exemple, le nombre des employés du Parlement. La réponse est simple: les utilisateurs sont plus intéressés à savoir si le Parlement a trop d'employés et si les parlementaires ont trop de conseillers scientifiques que de trouver des informations sur l'état de l'économie.

Mais j'y reviendrai un peu plus tard.

### **d. La réponse des médias**

Au début de ma présentation, je vous ai dit que nous nous attendions à ce que les médias trouveraient du matériel passionnant dans les décisions qui seraient publiées dans le système de Transparence et cela était un coût que nous étions prêts à entreprendre. Je dois admettre, cependant, que la réaction des médias a dépassé nos pires cauchemars.

Je vais vous donner quelques exemples des articles parus dans les médias. N'oubliez pas que les articles que je vais vous présenter sont apparus principalement dans les journaux. Je peux vous assurer que les observations faites dans l'Internet étaient bien pires et les rapports de la télévision étaient beaucoup plus alléchants comme ils étaient accompagnés par des vidéos.

Voyons quelques exemples des articles de presse, commentaires et, surtout, des titres (voir diapos).

### **e. Evaluation globale**

Je suis sûr que nous avons tous, en tant que Secrétaires Généraux, assez d'expérience pour que je ne parte pas dans les détails pour vous expliquer et vous convaincre que ces titres sont, au mieux, exagérant et trompeurs et, certains d'entre eux, rédigés de mauvaise foi.

1. La question qui se pose maintenant est si nous, au Parlement Hellénique, nous avons des doutes sur le projet de la "Transparence Parlementaire", compte tenu de la couverture médiatique négative décrite ci-dessus. Je dois vous dire que certains hauts fonctionnaires et des parlementaires ont des doutes sur le projet. Ils affirment que la publication de toutes ces décisions nourrit le populisme et fait les gens "voient l'arbre et pas la forêt".

2. Je ne partage pas ces doutes, et - heureusement pour moi - ni le Président de la Chambre partage ces réserves.

3. La "Transparence Parlementaire" "*est venue pour rester*" pour plusieurs raisons:

4. a. La transparence est une exigence universelle dont les origines sont profondément politiques: dans une démocratie le peuple est le juge ultime des actions des agents publics. Ce n'est que si on dispose de toutes les données disponibles, on peut juger de façon éclairée.

5. b. Si les gens ne sont pas convaincus qu'ils ont toutes les informations, ils tendent à penser que beaucoup de choses se déroulent derrière le dos, ce qui n'est pas vrai, mais quand même personne ne va croire un système qui n'est pas transparent. Par exemple, il est préférable pour les gens de savoir exactement où l'argent est dépensé que de laisser leur imagination libre et être vulnérable aux distorsions des populistes ou des extrémistes.

6. c. La perspective que les décisions seront publiées par l'Internet fait les personnes qui prennent la décision plus conservatrices afin de dépenser des fonds publics. Pour mieux préciser, cela nous donne, comme Secrétaires Généraux, plus de puissance pour s'opposer aux frais que, soit les députés soit les fonctionnaires de nos Parlements, proposent de faire.

7. d. Le plus le temps passe, le plus les gens seront habitués à la publication des décisions et ils « en auront marre » des gros titres sur ces questions. Moins les gens seront impressionnés, moins les médias couvriront les questions. En effet, il semble que l'avalanche de publication qui a suivi l'initiation du Web site de la "Transparence Parlementaire" dans les premiers mois de 2014, a diminué jusqu'à un certain point, bien que je n'en puisse jamais être sûr.

8. Pour conclure, la démocratie à long terme n'a rien à perdre de la transparence; elle ne peut que gagner.



**M. le Président Marc BOSCH** a remercié l'orateur et indiqué que la situation rappelait des situations analogues dans les parlements des membres.

**Le Dr. Hafnaoui HAMRANI** (Algérie) a posé la question de l'universalité de la transparence. Toutes les décisions du bureau étant publiées, y compris celles qui sont sensibles, il a demandé si certaines n'étaient pas gardées confidentielles.

Il a rappelé que les médias cherchaient les informations confidentielles, ce que pensent les parlementaires en coulisse. Il a demandé si des suggestions avaient été formulées pour améliorer les décisions du bureau. Il a demandé si toutes les procédures liées aux marchés publics étaient publiées ou seulement le résultat.

Il a indiqué qu'avec le temps les critiques diminueraient et à terme, que cela serait considéré comme une bonne chose.

**Le Dr. PAPAIOANNOU** a répondu que toutes les décisions du Président et du secrétaire général étaient publiées sauf pour les dépenses inférieures à 3000€ et les décisions problématiques relatives au personnel (seulement les promotions et les recrutements sont publiés). Il a indiqué qu'il y avait eu peu de propositions de solutions pour améliorer le système. Les citoyens n'envoient pas beaucoup de suggestions mais après un an, ces suggestions seront publiées.

**M. Najib EL KHADI** (Maroc) a demandé, se faisant l'avocat du diable, si l'impact réel, culturel et politique d'une telle décision de publication exhaustive, y compris les détails, n'aurait pas un résultat négatif concernant l'image de l'institution parlementaire. Il existe un phénomène universel des médias de masse qui ne cherchent que le spectacle.

**Le Dr. PAPAIOANNOU** a répondu qu'il était difficile de savoir quelle était la bonne solution. Les critères sont nécessairement subjectifs. Le système souffre de ces critiques exagérées. Ce système est meilleur pour les citoyens. Au fil du temps les citoyens seront capables de faire la différence.

**M. José Manuel ARAÚJO** (Portugal) a rappelé que la transparence était une nécessité pour les Parlements. Il a demandé s'il existait un service de communication afin d'aider à éviter et à répondre aux attaques de journalistes. Il a demandé s'il réagissait aux articles de journaux.

**Le Dr. PAPAIOANNOU** a indiqué qu'ils avaient un service de communication, qu'ils réagissaient mais n'agissaient pas. 5 à 10 décisions sont publiées chaque jour sans savoir laquelle suscitera une réaction des médias. Les questions sur les voyages sont courantes. Un service de communication, s'il existait, devrait être composé de nombreux fonctionnaires. Les questions sur le budget du Parlement font assurément du bruit.

**Mme Doris Katai Katebe MWINGA** (Zambie) s'est dite abasourdie par les propos et le niveau de détails publiés par le Parlement. Elle a demandé si toutes les questions administratives étaient publiées. Elle a aussi demandé s'il existait un moyen de contrer la malveillance, la publication de chiffres truqués etc.

**Le Dr. PAPAIOANNOU** a indiqué que le présent voyage n'était pas compté mais que les autres voyages étaient en général publiés. Les informations mensongères sont

contredites mais il est difficile de saisir les tribunaux en diffamation parce que les décisions seraient rendues plusieurs années plus tard.

**Le Dr Winantuningtyas Titi SWASANANY** (Indonésie) a indiqué que la réaction des médias ne pouvait qu'être mitigée. En Indonésie, les réformes visent à diffuser les séances et à publier tous les détails sur la vie privée des députés. Elle a demandé si une chaîne parlementaire ou un groupe de médias pouvait jouer un rôle de contrefeux à l'attention du public.

**Le Dr. PAPAIOANNOU** a répondu que la chaîne parlementaire apportait une contribution positive à l'information du public. La chaîne n'est pas utilisée pour défendre le Parlement des médias. C'est une question de déontologie, il est important qu'elle reste neutre et ne soit pas ternie par l'absence de démocratie.

**M. Oscar G. YABES** (Philippines) a demandé confirmation du fait que cette décision sur le site Internet venait du secrétaire général. Il a demandé s'il avait obtenu l'aval des parlementaires. Le simple citoyen contacte rarement le parlementaire mais dans son pays, si cette possibilité était ouverte, il y aurait trop de contributions critiques et mal informées.

**Le Dr. PAPAIOANNOU** a répondu que l'initiative était commune entre le Président et lui-même secrétaire général. Si le Président n'avait pas pris cette initiative personne d'autre ne l'aurait fait. Répondre aux utilisateurs est une chose mais la critique des médias est plus difficile. Les critiques des citoyens qui réagissent ne sont pas reprises.

**M. le Président Marc BOSCH** a demandé quel était l'impact de la transparence sur le comportement des députés. Au Canada, la transparence s'est accrue et il a été constaté que les députés avaient changé de comportement.

**Le Dr. PAPAIOANNOU** a indiqué que cela représentait bien l'un des autres avantages du système : la baisse des dépenses. Les secrétaires généraux et le Président ont une arme pour limiter les dépenses.

**M. Emmanuel ANYIMADU** (Ghana) a indiqué que parfois des fonctionnaires faisaient fuiter des informations. Il a demandé, si de telles fuites avaient eu lieu, comment ils avaient fait face à cette situation.

**Le Dr. PAPAIOANNOU** a indiqué qu'avant la transparence les fuites étaient nombreuses et induisaient tout le monde en erreur. Pour des raisons de sécurité des députés, rien ne peut être publié avant leur voyage.

**M. Modibedi Eric PHINDELA** (Afrique du sud) a demandé quels étaient les contacts avec les journalistes, au-delà des grands titres. Il a aussi demandé s'il y avait des bureaux

pour la presse dans les locaux du Parlement. Quoi qu'il arrive, les médias s'intéressent seulement aux grands titres sensationnels.

**Le Dr. PAPAIOANNOU** a répondu qu'il existait un représentant du Président pour la presse et que les contacts avec les journalistes étaient quotidiens. Il a confirmé qu'existaient des bureaux dédiés à la presse. Ils sont équipés mais ils considèrent que c'est leur du. Les journalistes sont agressifs en Grèce.

**M. Yambandjoï KANSONGUE** (Togo) a relevé que les médias étaient un quatrième pouvoir. Sans une équipe au sein du Parlement prête à apporter du démenti, il a indiqué que cela représentait un danger pour les populations. À chaque critique non fondée, le Parlement doit pouvoir répondre en apportant un démenti formel et par respect de la population ayant mandaté des représentants.

**Le Dr. PAPAIOANNOU** s'est dit absolument d'accord : une équipe étant nécessaire en permanence pour répondre aux critiques. Son opinion personnelle est que la stratégie en communication est de la plus haute importance.

#### **4. Débat général : De l'utilité d'une chaîne parlementaire**

##### **Conduite du débat : M. Najib EL KHADI, Secrétaire général de la Chambre des Représentants, Maroc**

**M. Najib EL KHADI** a introduit le débat.

Mesdames et Messieurs,

Il est tout à fait légitime de se poser aujourd'hui la question de l'utilité d'une chaîne parlementaire dans un contexte politique, économique, social et technologique en pleines mutations.

Consacrer une chaîne de télévision à la promotion des travaux parlementaires était considéré, depuis plusieurs années, comme un moyen nécessaire pour redorer l'image des parlements, susciter l'intérêt des populations à la chose publique et les encourager à s'engager davantage dans la vie politique.

Cependant, il a été constaté qu'il y a toujours une perception négative des parlements aux yeux des citoyens («antiparlementarisme») et que les taux de participation aux élections et aux consultations politiques ne cessent de diminuer, même dans les pays les plus développés.

Dans certains pays, la chaîne parlementaire est remise en cause pour son coût assez important surtout pendant les périodes de crise et de réduction budgétaire.

Les progrès spectaculaires en technologie d'information et de communication ainsi que l'expansion des réseaux sociaux, ont significativement changé les habitudes de nos citoyens et continuent d'impacter notre vie et nos valeurs.

Les jeunes en particulier, utilisent de plus en plus Internet comme moyen d'information et de distraction aux dépens des moyens de communication classiques telle que la télévision. La diffusion de la vidéo sur Internet et les sites tels que You tube se substituent de plus en plus à la télévision. Certains parlements, ont pris la décision d'utiliser exclusivement la vidéo sur Internet comme chaîne de diffusion des travaux parlementaires.

Entre le choix d'avoir une chaîne de télévision dédiée au parlement et une chaîne vidéo sur Internet, d'autres options peuvent être considérées.

A ce titre, des parlements utilisent des espaces dans les chaînes de télévisions publiques existantes pour diffuser quelques séances plénières ou font l'objet d'émissions spéciales consacrées au travail parlementaire.

A cet effet, il y a lieu de citer qu'au-delà d'une chaîne parlementaire, d'autres moyens de communication sont utilisés dans les parlements tels que «la radio parlementaire», «les journées portes ouvertes», les «Parlements mobiles», les programmes de partenariat avec d'autres institutions et départements ministériels. D'où l'interrogation quant à la place de la chaîne parlementaire par rapport à ces moyens de communication, et s'ils sont complémentaires ou peuvent se substituer l'un à l'autre ?

Ainsi, il serait intéressant, au cours de notre débat, de partager les vues avec les parlements qui ont déjà vécu l'expérience d'une chaîne parlementaire, et de s'interroger sur le coût initial, la justification des frais de fonctionnement dans le contexte actuel, de même que sur le bilan et les résultats obtenus jusqu'à maintenant, en prenant en considération les indicateurs du taux d'audience d'une chaîne parlementaire par rapport à d'autres chaînes de télévision.

Par ailleurs, et au-delà de la question de l'utilité de la chaîne parlementaire, d'autres questions interpellent notre réflexion, notamment celles qui concernent sa mission, son rôle, son mode de gouvernance, son statut et même son positionnement par rapport à d'autres chaînes de télévision.

A-t-elle un rôle d'informer, de communiquer sur le parlement ou de participer à éduquer la population sur la citoyenneté et la démocratie? Quelle est la relation que la chaîne parlementaire devrait avoir avec les différents partenaires et institutions? Et, quel mode de gouvernance lui attribuer? Devra-elle être indépendante ou dépendante du Parlement?

Notre débat d'aujourd'hui est très important, vu qu'il nous permet de poser les bonnes questions, de susciter la réflexion et de profiter de cette rencontre pour partager nos expériences dans le domaine.

Nous sommes amenés à poursuivre notre réflexion sur ce sujet d'actualité, d'innover quant à l'utilisation d'approches et de moyens permettant à nos parlements davantage d'ouverture, d'accessibilité et de transparence.

Enfin, nous sommes toujours à la recherche de moyens de réconcilier électeurs et élus, citoyens et institutions et ce, depuis la naissance de la démocratie dans les AGORAS Grecs, à nos jours, sachant que la lutte contre la perception négative des citoyens par rapport aux institutions politiques est un processus continu, et qui ne se limite certainement pas à des approches techniques.



**Contribution écrite de M. Patrice MADJUBOLE MODRIKPE (RDC)**

## **I. INTRODUCTION**

Aux termes des conclusions des travaux de la session de mars 2014 tenue à Genève, ce sujet a été retenu à l'ordre du jour de la session d'octobre 2014 à la demande de quelques membres de l'Association.

C'est dans ce cadre précis que j'interviens pour le cas de l'utilité de la chaîne de télévision au sein de l'Assemblée nationale de la République Démocratique du Congo.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il m'apparaît impérieux, sinon nécessaire de jeter un coup d'œil rétrospectif sur la situation actuelle du média congolais qui constitue un tout des canaux médiatiques tant privés qu'officiels, nationaux qu'internationaux.

## **II. DEVELOPPEMENT**

### **1. La situation actuelle du média en République Démocratique du Congo.**

A la suite d'une part de l'ouverture à la démocratie pluraliste annoncée le 24 avril 1990 qui a provoqué une crise multiforme et d'autre part, de la guerre d'agression de 1997 à 2003, les médias se sont développés en dehors de tout contrôle et les organisations professionnelles se sont décomposées.

Avec la mise en place de la Haute Autorité de Médias (HAM), de l'Union nationale de la Presse Congolaise (UNPC) ainsi que de l'observatoire congolais des médias, le paysage médiatique congolais a connu un passage, en moins de vingt ans, du monopole d'une poignée de médias gouvernementaux à une offre foisonnante, mais intégralement répartie.

Le pays comptait, en octobre 2008, 341 stations de radiodiffusion (dont une seule, radio OKAPI (chaîne de la mission des Nations unies au Congo seulement) émettait sur l'ensemble du territoire) et plus de 600 titres de presse déclarés, pour la plupart irrégulières sur le marché. On dénombrait en outre 82 chaînes de télévision dont trois ; la Radio Télévision Nationale du Congo (RTNC), la Digital Congo et la Radio Télévision du Groupe l'Avenir (RTGA) qui pouvaient émettre par satellite à partir de Kinshasa et qui étaient diffusées dans certaines provinces du Congo.

Et c'est dans la ville province de Kinshasa que se concentre l'activité médiatique. Elle héberge 51 de ces chaînes de télévision émettant en clair, ainsi que plus de 41 stations de radiodiffusion en FM, 10 quotidiens réguliers du pays, 15 périodiques et une vingtaines des journaux paraissant à l'improviste.

En ce qui concerne l'audiovisuel, la typologie est plus diversifiée. Le secteur communautaire et associatif est dominant dans le domaine radiophonique (avec 133 radio, dont trois seulement situées à Kinshasa, mais peu présent dans le créneau télévisuel (avec trois initiatives). Les opérateurs privés commerciaux (au nombre de 91 pour l'ensemble du pays) sont généralement mixtes, alliant radio et télévision. Il y a 140 opérateurs confessionnels, liés aux églises catholiques, protestantes, kimbanguiste, musulmane mais aussi et surtout à Kinshasa aux églises dites de « Réveil ».

Présentement, la presse en RD Congo vit dans une liberté qui entraîne une prolifération des stations et chaînes de télévisions.

### **2. La communication au sein d'une institution parlementaire**

La communication est le ciment des relations interpersonnelles au sein d'une communauté, car elle permet les échanges entre individus et la société, tous agissant en interaction dans une sorte de partenariat.

De même le parlement étant un échantillon de la population investi d'un pouvoir de délibération par la volonté du peuple souverain et agissant au nom et pour le compte de ce dernier, il doit demeurer en interaction avec la population dont il est l'émanation, cela pour une bonne compréhension de son action.

A cet effet, la communication se présente à la fois comme un impératif institutionnel lié à l'existence même du parlement et un impératif démocratique de rendre compte à la population.

Aux moyens des médias notamment la télévision, et par les nouvelles technologies de l'information et de la communication, le parlement est tenu à vulgariser ses activités, bien entendu dans les limites de ses prérogatives régaliennes de légiférer et de contrôler le gouvernement et les services et établissements publics de l'Etat ; afin de permettre à la population d'être au courant en temps réel de la gestion de la République.

**S'agissant de la télévision**, pour autant qu'elle fasse l'objet de la présente communication, elle contribue, du point de vue stratégique, à la réalisation des missions du parlement en jouant son rôle d'informer, d'éduquer et de divertir.

D'où le bien fondé d'une chaîne de télévision au sein de l'Assemblée nationale comme dit-on : « gouverner c'est communiquer ».

### **3. L'utilité d'une chaîne de télévision au sein de l'Assemblée nationale de la République Démocratique du Congo**

**John Reith**, fondateur de la BBC et du concept du média télévisuel comme service public, appliquait à la télévision trois buts fondamentaux : **Inform**, **éduquer** et **distrain**.

l'Assemblée nationale est appelée, eu égard à son statut de la représentation nationale, à communiquer ses activités à la population dont elle est l'émanation. C'est donc ici où la télévision trouve sa place pour informer et éduquer.

C'est par la couverture des séances plénières, des travaux en commissions, des audiences et d'autres cérémonies importantes que l'Assemblée nationale rend publique ses activités et la population en est **informée** (les électeurs suivent en direct les différentes interventions de leurs élus en faveur de leurs circonscriptions électorales).

Elle remplit sa mission d'un service public en informant les citoyens du pays sur la vie publique par ses programmes parlementaires **éducatifs et civiques** et offre à la société, la possibilité de s'élever, de mieux vivre ensemble.

En RD Congo, la télévision reste à ce jour le média le plus prépondérant au sein de notre Institution ce, malgré l'émergence des nouvelles Technologies de l'Information et de communication (NTIC).

En son temps, il n'existait qu'une seule chaîne de télévision dénommée la RTNC en République Démocratique du Congo.

Il fallait attendre les années quatre vingt-dix avec le vent de la démocratie, qui a permis à l'issue de la conférence nationale souveraine, outre le multipartisme politique, la pluralité médiatique, mettant ainsi fin au monopole de la chaîne publique

« Office Zaïrois de Radiodiffusion et de Télévision (OZRT) » qui deviendra la RTNC après la révolution de 1997.

L'émergence des chaînes de télévisions privées généralistes, commerciales et confessionnelles va pousser la chaîne publique de l'Etat à enrichir sa grille de programme notamment avec la retransmission en direct des séances plénières de l'Assemblée nationale et du Sénat, laquelle a fait croître l'audience de cette chaîne.

Etant donné que les longues séances faisant souffrir les autres programmes à la chaîne mère (RTNC), au regard de l'intérêt du public pour les travaux parlementaires, il a plu au chef de l'Etat de décider la création d'une chaîne de télévision institutionnelle cette fois là, ayant pour mission la vulgarisation des activités de différentes institutions ; laquelle n'est jusque là effective qu'avec l'Assemblée nationale, le Sénat et la Police nationale.

Il est à souligner que utilisant le même émetteur et ayant une même structure « RTNC3 », chaque institution a sa propre régie et studio ; et l'Assemblée nationale a la présence pour le temps de passage à l'antenne.

### **III. CONCLUSION :**

L'Administration de l'Assemblée nationale reste à ce jour, un auxiliaire indispensable dans la production des débats parlementaires. Pour raison d'efficacité et des valeurs purement républicaines, elle souhaite, que la gestion quotidienne de cette chaîne lui soit confiée et qu'elle soit chapeauté par un directeur nommé, après consultation du Bureau, par le Président de l'Assemblée nationale, à l'instar de la France où la chaîne du Parlement créée par la loi du 30 décembre 1999 et diffuse les émissions de deux sociétés de programmes (Assemblée nationale et Sénat).

Toute fois le conseil d'Administration comprendra notamment des représentants de chaque groupe parlementaire et que l'entreprise de la télévision de l'Assemblée nationale devra être constituée sous la forme d'une société commerciale de droit privé dont le capital sera intégralement détenu par l'Assemblée nationale.

Bien que bénéficiant de fonds publics, celle-ci ne devra pas entrer dans le champ de juridiction de la cour des comptes, en vertu du principe d'autonomie financière de l'Assemblée nationale.

L'entreprise devra être liée au Bureau de l'Assemblée nationale par une convention prévoyant notamment la dotation financière dont elle bénéficie et par contrat d'objectif et de moyens.

L'entreprise devra jouir d'une indépendance éditoriale dont le directeur en est le garant.

Outre la diffusion ou la retransmission directe ou encore en différé des débats parlementaires en séances publiques et en commissions, la grille de programmes devra être essentiellement constituée de magazine de reportage ou de plateau ainsi que de sessions d'information généraliste.





**Contribution écrite de M. Ali AFRASHTEH (Iran)**

Honorables Participants,  
Excellences,

J'ai le grand plaisir d'avoir l'occasion de vous présenter certains points à propos de la nécessité de la création et de la promotion du réseau de télévision parlementaire. Les parlements sont les symboles des gouvernements démocratiques.

La création et la promotion des médias audiovisuels et les médias écrits comme les revues et les publications périodiques parlementaires ainsi que les web sites sont parmi les plus importants instruments médiatiques des parlements.

Vu l'évolution du rôle des parlements dans des questions intérieures et internationales et la complexité des sciences et des technologies différentes, aujourd'hui, les médias sont devenus plus spécialisés et la création des réseaux spécialisés, sportifs et les divertissements sont des exemples dans ce sens. Ainsi, l'un des besoins parlementaires sur le plan de la communication est le soutien des députés pour la création du réseau de télévision parlementaire.

Honorables Secrétaires généraux des parlements,

En République Islamique d'Iran, nous donnons une importance particulière aux communications médiatiques et à la promotion de la connaissance publique. Dans cet objectif, notre constitution donne une importance particulière à la couverture médiatique des sessions plénières du parlement. Par exemple, dans le chapitre 69 de la constitution, il a été mentionné que les débats au parlement doivent être explicites et un rapport complet sera donné au public par le biais de la radio et de la télévision du pays. Les sessions à huis clos doivent être tenues seulement dans des conditions particulières, à cause des questions sécuritaires et à la demande du Président, des ministres ou dix députés du parlement.

La création du réseau de télévision parlementaire renforcera le contrôle du peuple sur les activités des députés et les services administratifs des secrétaires généraux des parlements. La création du réseau de télévision parlementaire est bénéfique sur le plan intérieur et extérieur. Donc, je tiens à parler à propos de la nécessité de la création du réseau de télévision parlementaire au niveau intérieur et extérieur.

A: La nécessité de la création du réseau de télévision parlementaire au niveau intérieur:

Honorables participants,

Les plus importantes causes de la création du réseau de télévision parlementaire au niveau intérieur est comme suit:

L'accroissement du capital social du parlement,

L'un des mécanismes pour accroître la confiance publique au parlement est l'instauration et la définition des canaux des communications avec le parlement afin d'accroître le capital social de la souveraineté. Le législateur a besoin de différents instruments pour protéger les capitaux sociaux. A l'ère de la technologie et de l'information et de communication dans laquelle nous assistons aux évolutions rapides, les médias sont parmi les plus importants canaux de communications.

Ainsi, le renforcement de la confiance publique sera le plus important privilège de la gestion solidaire des médias parlementaires par les secrétaires généraux des parlements. D'ailleurs, le réseau de télévision parlementaire est comme une route à deux sens et mettra les députés au courant des soucis et des idées du peuple.

L'accroissement du soutien populaire des approbations du parlement,

Le public sera au courant des activités des députés et du processus de la législation et tout ça accroîtra le profondeur stratégique du soutien populaire des approbations du parlement. Information publique et le reflet des avantages et des inconvénients des projets de loi pourront engendrer l'approbation des projets de loi qui profitent du soutien du peuple.

L'accroissement de la participation publique et rendre plus compétitifs l'élection législative des médias sont l'élément principal de la participation publique et consciencieuse de l'élection législative qui rendra plus compétitif les campagnes électorales. Les médias renforceront la conscience publique de la société sur les services et les responsabilités parlementaires et d'autre part, les médias révèlent les faiblesses et les défauts des députés dans leurs prises de positions et leurs capacités législatives et ainsi les campagnes législatives seront plus compétitives.

\* La création des canaux de communication nécessaire pour profiter des capacités des ONG (organisations non-gouvernementales)

Les médias parlementaires sont les canaux nécessaires pour communiquer avec les ONG et afin de préparer le terrain en vue de profiter des points de vue des élites. Cette question facilite l'utilisation optimale des capacités des associations scientifiques et la science base par les députés.

\* L'information spécialisée pour le peuple à propos de l'examen des projets de loi

Le réseau de télévision parlementaire mettra les intéressés au courant des débats du parlement sur les projets de loi.

Les causes de l'importance de la création du réseau de télévision parlementaire sur le plan interparlementaire,

Honorables participants,

Honorables secrétaires généraux des parlements, les cas cités ci-dessus concernaient l'importance de la création du réseau de télévision parlementaire au niveau intérieur. Il est évident que les médias assument également un rôle important dans le développement de la diplomatie parlementaire dans les relations internationales dans ce nouveau monde. Les législateurs doivent faire un pas pratique afin de généraliser les services parlementaires pour que de cette façon, la diplomatie publique parlementaire se renforce. Cette importance nécessite la coopération avec les responsables des services administratifs des autres parlements.

La coopération organisée des secrétaires généraux des parlements dans les médias renforcera la diplomatie médiatique parlementaire. Les médias facilitent l'échange des expériences administratives et des services parlementaires et sont en tant qu'un pont qui lie les parlements et les députés législateurs au public. Les médias aident les législateurs d'informer les services parlementaires des autres pays par le biais de l'accélération du processus du courant d'information et qui sera un tournant pour la création d'une banque d'information médiatique. D'autre part, la coopération entre les réseaux de télévisions parlementaires peut empêcher la méthode d'épreuve et d'erreur dans la gestion des services administratifs parlementaires.

Honorables participants et honorables secrétaires généraux des parlements,

Les médias audiovisuels, à moyen terme, ont des effets positifs pour la promotion du système administratif, la législation et le contrôle parlementaire par l'échange permanent de la science expérimentée et théorique des parlements dans le domaine de la législation.

La promotion des réseaux de télévisions parlementaires, la définition du cadre pour ces réseaux et les démarches pour la coopération commune entre les réseaux de télévisions parlementaires renforcent la capacité de consultation de l'association des secrétaires généraux des parlements dans de l'union interparlementaire.

A la fin, on peut dire que le soutien des secrétaires généraux des parlements aux réseaux de télévisions parlementaires et la définition d'une source précise pour l'échange des expériences peut créer une relation durable entre les députés et le peuple au niveau intérieur et au niveau interparlementaire, cela peut contribuer à la promotion de la diplomatie publique parlementaire au niveau des relations internationales.



**Le Dr. Hafnaoui AMRANI** (Algérie) a indiqué que M. EL KHADI avait posé les bonnes questions. Beaucoup de pays en voie de développement souhaitent cette chaîne. A titre d'exemple, il avait pris contact avec la France pour installer une telle chaîne mais Mme PONCEAU, secrétaire générale au Sénat à l'époque, lui avait déconseillé, elle avait indiqué que le coût et les problèmes liés au bicamérisme étaient importants. En Algérie, certains débats (questions orales, déclarations du Gouvernement et lois de finances) sont retransmis sur la chaîne publique. A l'époque, le projet était tombé à l'eau parce que l'exécutif voulait la contrôler.

Sur l'indépendance ou la dépendance, il a indiqué qu'il fallait qu'elle ne dépende que du Parlement mais qu'il fallait un large cahier des charges et des moyens financiers. Il a demandé s'il était possible de faire un sondage au sein de l'ASGP pour savoir qui en disposait, le coût, le résultat vis à vis des médias, et si les membres recommanderaient sa création.

**M. Md Ashraful MOQBUL** (Bangladesh) a indiqué que son pays avait une chaîne parlementaire mais que les médias avaient demandé de la publicité et des émissions de divertissement sur cette chaîne. Il s'est dit dubitatif sur le divertissement mais si des universités diffusaient des programmes, d'autres, comme les ministères, pourraient demander la même chose aux frais du Parlement.

**M. Modrikpe Patrice MADJUBOLE** (République démocratique du Congo) a relevé que cette question avait suscité de l'intérêt lors du débat de mars 2014. Il a indiqué avoir rédigé une contribution mais qu'il préférerait répondre aux questions posées. Dans les pays en voie de développement, les chaînes parlementaires sont une impérieuse nécessité. Avant l'ouverture de son pays à la démocratie, l'unique chaîne gouvernementale émettait partout sur le territoire. Lors de l'ouverture à la démocratie, la chaîne nationale a été pénalisée par rapport aux chaînes privées qui se sont multipliées. Le Président de la République a décidé de la création d'une chaîne parlementaire. Elle rend publiques les activités importantes de l'Assemblée nationale et

du Sénat à l'intention de la population (séances, audiences, cérémonies). Les électeurs suivent en direct leurs élus. Cela permet au Parlement de remplir correctement sa mission de contrôle du Gouvernement et de rendre visibles ses travaux.

Il a fallu attendre les années 90 pour que, outre le multipartisme, la pluralité médiatique émerge. Malgré le développement des nouvelles technologies, la RDC a la dimension d'un sous-continent et il est difficile de couvrir tout le territoire national avec Internet. La télévision reste encore importante.

- Il est important que sa gestion revienne au Parlement sous l'autorité d'un directeur nommé et rattaché au Bureau.
- Le conseil d'administration doit comprendre des représentants des groupes parlementaires.
- L'entreprise doit être constituée sous la forme d'une société commerciale de droit privé aux capitaux appartenant au Parlement.
- En vertu de l'autonomie financière, la chaîne ne devrait pas être soumise au contrôle de la Cour des comptes mais avoir un contrat d'objectifs et de moyens.
- Elle devrait jouir d'une indépendance éditoriale.
- La grille de programme devra aussi être constituée de magazines et de plateaux.



## **Contribution de M. Modrikpe Patrice MADJUBOLE**

### **I. INTRODUCTION**

Aux termes des conclusions des travaux de la session de mars 2014 tenue à Genève, ce sujet a été retenu à l'ordre du jour de la session d'octobre 2014 à la demande de quelques membres de l'Association.

C'est dans ce cadre précis que j'interviens pour le cas de l'utilité de la chaîne de télévision au sein de l'Assemblée nationale de la République Démocratique du Congo.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il m'apparaît impérieux, sinon nécessaire de jeter un coup d'œil rétrospectif sur la situation actuelle du média congolais qui constitue un tout des canaux médiatiques tant privés qu'officiels, nationaux qu'internationaux.

### **II. DEVELOPPEMENT**

#### **1. La situation actuelle du média en République Démocratique du Congo.**

A la suite d'une part de l'ouverture à la démocratie pluraliste annoncée le 24 avril 1990 qui a provoqué une crise multiforme et d'autre part, de la guerre d'agression de 1997 à 2003, les médias se sont développés en dehors de tout contrôle et les organisations professionnelles se sont décomposées.

Avec la mise en place de la Haute Autorité de Médias (HAM), de l'Union nationale de la Presse Congolaise (UNPC) ainsi que de l'observatoire congolais des médias, le paysage médiatique congolais a connu un passage, en moins de vingt ans, du monopole d'une poignée de médias gouvernementaux à une offre foisonnante, mais intégralement répartie.

Le pays comptait, en octobre 2008, 341 stations de radiodiffusion (dont une seule, radio OKAPI (chaîne de la mission des Nations unies au Congo seulement)

émettait sur l'ensemble du territoire) et plus de 600 titres de presse déclarés, pour la plupart irrégulières sur le marché. On dénombrait en outre 82 chaînes de télévision dont trois ; la Radio Télévision Nationale du Congo (RTNC), la Digital Congo et la Radio Télévision du Groupe l'Avenir (RTGA) qui pouvaient émettre par satellite à partir de Kinshasa et qui étaient diffusées dans certaines provinces du Congo.

Et c'est dans la ville province de Kinshasa que se concentre l'activité médiatique. Elle héberge 51 de ces chaînes de télévision émettant en clair, ainsi que plus de 41 stations de radiodiffusion en FM, 10 quotidiens réguliers du pays, 15 périodiques et une vingtaine des journaux paraissant à l'improviste.

En ce qui concerne l'audiovisuel, la typologie est plus diversifiée. Le secteur communautaire et associatif est dominant dans le domaine radiophonique (avec 133 radio, dont trois seulement situées à Kinshasa, mais peu présent dans le créneau télévisuel (avec trois initiatives). Les opérateurs privés commerciaux (au nombre de 91 pour l'ensemble du pays) sont généralement mixtes, alliant radio et télévision. Il y a 140 opérateurs confessionnels, liés aux églises catholiques, protestantes, kimbanguiste, musulmane mais aussi et surtout à Kinshasa aux églises dites de « Réveil ».

Présentement, la presse en RD Congo vit dans une liberté qui entraîne une prolifération des stations et chaînes de télévisions.

## **2. La communication au sein d'une institution parlementaire**

La communication est le ciment des relations interpersonnelles au sein d'une communauté, car elle permet les échanges entre individus et la société, tous agissant en interaction dans une sorte de partenariat.

De même le parlement étant un échantillon de la population investi d'un pouvoir de délibération par la volonté du peuple souverain et agissant au nom et pour le compte de ce dernier, il doit demeurer en interaction avec la population dont il est l'émanation, cela pour une bonne compréhension de son action.

A cet effet, la communication se présente à la fois comme un impératif institutionnel lié à l'existence même du parlement et un impératif démocratique de rendre compte à la population.

Aux moyens des médias notamment la télévision, et par les nouvelles technologies de l'information et de la communication, le parlement est tenu à vulgariser ses activités, bien entendu dans les limites de ses prérogatives régaliennes de légiférer et de contrôler le gouvernement et les services et établissements publics de l'Etat ; afin de permettre à la population d'être au courant en temps réel de la gestion de la République.

**S'agissant de la télévision**, pour autant qu'elle fasse l'objet de la présente communication, elle contribue, du point de vue stratégique, à la réalisation des missions du parlement en jouant son rôle d'informer, d'éduquer et de divertir.

D'où le bien fondé d'une chaîne de télévision au sein de l'Assemblée nationale comme dit-on : « gouverner c'est communiquer ».

## **3. L'utilité d'une chaîne de télévision au sein de l'Assemblée nationale de la République Démocratique du Congo**

**John Reith**, fondateur de la BBC et du concept du média télévisuel comme service public, appliquait à la télévision trois buts fondamentaux : **Inform**, **éduquer** et **distrain**.

l'Assemblée nationale est appelée, eu égard à son statut de la représentation nationale, à communiquer ses activités à la population dont elle est l'émanation. C'est donc ici où la télévision trouve sa place pour informer et éduquer.

C'est par la couverture des séances plénières, des travaux en commissions, des audiences et d'autres cérémonies importantes que l'Assemblée nationale rend publique ses activités et la population en est **informée** (les électeurs suivent en direct les différentes interventions de leurs élus en faveur de leurs circonscriptions électorales).

Elle remplit sa mission d'un service public en informant les citoyens du pays sur la vie publique par ses programmes parlementaires **éducatifs et civiques** et offre à la société, la possibilité de s'élever, de mieux vivre ensemble.

En RD Congo, la télévision reste à ce jour le média le plus prépondérant au sein de notre Institution ce, malgré l'émergence des nouvelles Technologies de l'Information et de communication (NTIC).

En son temps, il n'existait qu'une seule chaîne de télévision dénommée la RTNC en République Démocratique du Congo.

Il fallait attendre les années quatre vingt-dix avec le vent de la démocratie, qui a permis à l'issue de la conférence nationale souveraine, outre le multipartisme politique, la pluralité médiatique, mettant ainsi fin au monopole de la chaîne publique « Office Zaïrois de Radiodiffusion et de Télévision (OZRT) » qui deviendra la RTNC après la révolution de 1997.

L'émergence des chaînes de télévisions privées généralistes, commerciales et confessionnelles va pousser la chaîne publique de l'État à enrichir sa grille de programme notamment avec la retransmission en direct des séances plénières de l'Assemblée nationale et du Sénat, laquelle a fait croître l'audience de cette chaîne.

Etant donné que les longues séances faisant souffrir les autres programmes à la chaîne mère (RTNC), au regard de l'intérêt du public pour les travaux parlementaires, il a plu au chef de l'Etat de décider la création d'une chaîne de télévision institutionnelle cette fois là, ayant pour mission la vulgarisation des activités de différentes institutions ; laquelle n'est jusque là effective qu'avec l'Assemblée nationale, le Sénat et la Police nationale.

Il est à souligner que utilisant le même émetteur et ayant une même structure « RTNC3 », chaque institution a sa propre régie et studio ; et l'Assemblée nationale a la présence pour le temps de passage à l'antenne.

### **III. CONCLUSION :**

L'Administration de l'Assemblée nationale reste à ce jour, un auxiliaire indispensable dans la production des débats parlementaires. Pour raison d'efficacité et des valeurs purement républicaines, elle souhaite, que la gestion quotidienne de cette chaîne lui soit confiée et qu'elle soit chapeauté par un directeur nommé, après consultation du Bureau, par le Président de l'Assemblée nationale, à l'instar de la France

où la chaîne du Parlement créée par la loi du 30 décembre 1999 et diffuse les émissions de deux sociétés de programmes (Assemblée nationale et Sénat).

Toute fois le conseil d'Administration comprendra notamment des représentants de chaque groupe parlementaire et que l'entreprise de la télévision de l'Assemblée nationale devra être constituée sous la forme d'une société commerciale de droit privé dont le capital sera intégralement détenu par l'Assemblée nationale.

Bien que bénéficiant de fonds publics, celle-ci ne devra pas entrer dans le champ de juridiction de la cour des comptes, en vertu du principe d'autonomie financière de l'Assemblée nationale.

L'entreprise devra être liée au Bureau de l'Assemblée nationale par une convention prévoyant notamment la dotation financière dont elle bénéficie et par contrat d'objectif et de moyens.

L'entreprise devra jouir d'une indépendance éditoriale dont le directeur en est le garant.

Outre la diffusion ou la retransmission directe ou encore en différé des débats parlementaires en séances publiques et en commissions, la grille de programmes devra être essentiellement constituée de magazine de reportage ou de plateau ainsi que de sessions d'information généraliste.



**M. Saïd MOKADEM** (Conseil consultatif maghrébin) a indiqué que depuis 1995, l'Assemblée nationale française avait organisé un sondage pour savoir quelle était la place occupée par le Parlement. La réponse a été que le Parlement a perdu sa place sociale et se place juste après les hauts fonctionnaires sur l'échelle d'appréciation. Il a relevé le problème de transmission des travaux du Parlement, ce qui a créé une rupture entre le public et les parlementaires. Se pose également la question des moyens humains et technologiques à disposition d'une chaîne parlementaire.

**M. Félix Owansango DEACKEN** (Gabon) a demandé quelles sanctions le personnel parlementaire pourrait encourir s'il manquait d'objectivité dans son travail, notamment à l'égard de l'opposition.

**Mme Libia Fernanda RIVAS ORDONEZ** (Equateur) a indiqué que la réponse à la question de l'utilité était celle du rapprochement avec les citoyens. Il existe en Equateur une chaîne parlementaire et une radio qui retransmettent les activités des travaux parlementaires (notamment les séances plénières) et renforcent l'image du Parlement.

**Mme Françoise MEFFRE** (France), a indiqué que la chaîne parlementaire était ancienne (une quinzaine d'années), destinée à informer le public sur les activités de l'Assemblée nationale à une époque où il n'y avait pas d'Internet. Les choses ont aujourd'hui changé puisque tous les débats dans l'hémicycle et la plupart des commissions retransmettent en direct leurs débats. La chaîne française fait autre chose que simplement retransmettre les débats et tous les français n'ont pas accès à Internet mais on peut se poser la question de l'intérêt de la chaîne compte tenu du coût que cela représente. Elle est financée sur le budget de l'Assemblée nationale, il ne progresse plus depuis des années et c'est un problème pour avoir une chaîne qui intéresse les citoyens.

**M. Nguyen Hanh PHUC** (Vietnam) a relevé qu'il était important que les Parlements modernes disposent d'une chaîne de télévision. Au Vietnam, la chaîne parlementaire sera inaugurée à la fin de l'année : c'est un devoir constitutionnel du Parlement de rendre compte aux citoyens de ce qui s'y passe. Les électeurs doivent obtenir des informations objectives sur les débats. Toutefois se pose le problème du coût de la chaîne, de celui de l'audience et de la concurrence de l'accès à Internet.

**Mme Chloé MAWSON** (Royaume-Uni) a indiqué que le BBC finançait la chaîne parlementaire (en réalité les contribuables, par le biais de la redevance), elle existe depuis plus de 20 ans mais peu de gens la regardent (1% de l'audience). Il existe un site Internet parlementaire qui diffuse les travaux et la BBC constate que son site a plus de visites que la chaîne parlementaire parce que l'information peut être rapidement retrouvée par les extraits vidéos.

**Mme Maria ALAJOE** (Estonie) a indiqué que son pays hésitait à créer une chaîne parlementaire compte tenu de la difficulté pour attirer l'audience. L'audience représente toujours moins de 1% de la population. Sur le site, toutes les séances plénières sont retransmises. Les chiffres sont très faibles. Les débats d'actualité brûlante ont plus de succès. Le Parlement ne finance pas le débat hebdomadaire retransmis. L'équipement en caméras a en revanche été utile. La collaboration avec la radio et la télévision publiques est plus utile et efficace pour couvrir les débats importants.

**M. Serguey MARTINOV** (Russie), a rappelé qu'une telle chaîne était utile pour faire connaître les opinions des sénateurs mais aujourd'hui les médias sont présents dans l'hémicycle. Une chaîne pourrait constituer un apport intéressant. Des débats et des programmes d'actualité sont utiles mais ce qui l'est encore plus c'est que chaque région a sa propre chaîne et peut diffuser ce qui l'intéresse en particulier. Une chaîne parlementaire pourrait diffuser toute l'information. Les sénateurs veulent cette diffusion maximale et non seulement locale. Des journalistes accrédités travaillent en permanence dans les chambres parlementaires.

**M. Najib EL KHADI** a remercié ses collègues et indiqué qu'il avait beaucoup appris. L'espace de l'ASGP est unique pour travailler sur les bonnes pratiques et échanger sur les points de vue des membres. La problématique est toujours d'actualité, le TOGO a relevé que dans les pays en développement elle était contestée mais également dans les pays développés. Les résultats sur l'engagement des citoyens et l'amélioration de l'image ne sont pas garantis. Préparer un rapport à partir d'un questionnaire est une bonne idée parce qu'il n'y a pas de recherche concernant l'impact et le bilan concret des chaînes parlementaires.

Il a indiqué qu'il n'y avait pas de recette universelle et permanente. Les secrétaires généraux sont dans une démarche d'apprentissage. L'intérêt de ce débat a été d'offrir la possibilité de poser des questions, de déclencher un débat qui aurait probablement une suite au cours d'une prochaine session.

## **5. Election d'un membre ordinaire du Comité exécutif**

**M. le Président Marc BOSC** a indiqué que M. EL KHADI avait été élu par acclamation membre du Comité exécutif.

*La séance est levée à 12h15.*



## SIXIEME SEANCE

**Mercredi 15 Octobre 2014 (après-midi)**

**Présidence de M. Marc BOSCH**

*La séance est ouverte à 14h40*

### **1. Communication de Mme Nataša KOMNENIĆ, Secrétaire générale adjointe du Parlement de Monténégro : « La planification stratégique et annuelle dans les parlements - les défis et les résultats au Parlement du Monténégro »**

**M. le Président Marc BOSCH** a invité l'oratrice à présenter sa communication.

Aujourd'hui, je vais parler de la planification stratégique et annuelle dans les parlements et de l'expérience du Parlement de Monténégro dans cet exercice. La planification stratégique est fondamentale pour le succès de chaque organisation. Elle ne ressemble en rien à la planification typique puisque elle ne s'agit pas seulement des choses qu'on va faire, mais aussi des raisons qui sont au fond de nos actions. C'est pourquoi il ne suffit pas simplement énumérer des objectifs et des activités. Il faut avoir une vision. Il faut trouver la réponse à la question où est-ce qu'on veut être. Comme dans le monde des affaires, il ne suffit pas aujourd'hui simplement de s'adapter et de réagir, même si dans une manière adéquate; plutôt il faut être proactif et affecter le changement. La planification stratégique est fondamentale dans ce contexte. Les parlements ne sont guère différents des organisations quelconques à cet égard. Ils aussi peuvent profiter considérablement d'un plan stratégique. Voilà seulement quelques avantages qui me viennent à l'esprit:

- Il garantit l'utilisation plus effective des ressources d'une organisation en se concentrant sur priorités.
- Il fait visible la relation entre les contributions individuelles et le développement institutionnel;
- Il assure l'auto-évaluation continue afin d'assister à l'identification des améliorations ou des domaines qui exigent des efforts additionnels;
- Il peut assister à l'acquisition du soutien externe plus coordonné.
- Il apporte aussi l'opportunité de penser en dehors des cadres.

La planification stratégique ne s'agit pas seulement d'avoir un plan. Le processus lui-même est également important. Comment est-il réalisé, qui participe et à quelle étape sont tous questions fondamentales. Dans le Parlement, particulièrement, il n'est pas facile répondre à ces questions. Parlement est une organisation ayant la nature politique; c'est un environnement changeant à cause des mandats parlementaires limités; son administration assume souvent les implications négatives de la bureaucratie; les ressources disponibles sont souvent limitées. Ce sont tous les obstacles possibles qui font la route vers la planification stratégique assez difficile.

Maintenant je vais présenter notre expérience relative à cette matière.

Monténégro a redevenu indépendant en 2006 et son Parlement a dû assumer tous ses fonctions, rôles et responsabilités. Dans ce temps-là, le Parlement ayant 81 députés (aussi qu'aujourd'hui) avait le personnel de 70 membres. L'adhésion à l'Union Européenne avait déjà été l'objectif stratégique plus important de l'état, ainsi les changements dans le Parlement à cet égard avaient été déjà commencés. Cependant, ces changements avaient été pilotés de l'extérieur et s'étaient passés de façon ad hoc. Pour un Parlement aspirant à devenir une institution démocratique moderne d'un pays aspirant à l'adhésion à l'Union Européenne, il existait une nécessité claire pour une approche plus systématique dans le processus de réformes.

Nous savions toujours que ce serait un défi de créer un document stratégique pour le Parlement entier. C'est une tâche énorme de trouver tous les ingrédients nécessaires pour rédiger un bon plan stratégique, comme: temps, dévouement, discipline, focus et engagement parmi tous les parties prenantes. Pourtant, en reconnaissant ces difficultés mais aussi l'importance d'avoir le processus de réformes plus systématique et planifié, la direction de la Service Parlementaire a pris une initiative et a décidé de rédiger certain nombre de documents stratégiques relatifs au renforcement des capacités administratives. Ces documents comprennent la Stratégie HR et la Stratégie ICT. On pensait que cette approche garantirait la concentration et contrôle meilleurs du processus. Aussi, nous avons eu l'assistance externe disponible pendant le travail sur ces documents. En plus de cela, presque en même temps, en 2010, on a publié l'Opinion de la Commission Européenne, lequel a donné un avis positif concernant la capacité du Monténégro à devenir plein membre de l'Union Européenne. Aussi, la Commission Européenne a énuméré les priorités clés que Monténégro avait dû accomplir avant du commencement des négociations. La première priorité concernait l'amélioration du rôle législative et celle de surveillance du Parlement.

A la fin de l'année 2010, la Service Parlementaire a pris l'occasion et a préparé le brouillon du **Plan d'action annuel** avec des activités et mesures dans le contexte des recommandations de la Commission, adopté ultérieurement par le Collège du Parlement. Même si officiellement ce n'était pas un document stratégique, il était le résultat d'une approche stratégique bien réfléchissant ce que le Parlement doit faire et pourquoi. Aussi, il a pu peser de plus dans la balance étant le document adopté par la direction pour le Parlement entier. Le document aurait du donné un rôle plus actif et même proactif du Parlement dans le processus des intégrations européennes, ainsi que préparé le Parlement pour le rôle il assumerait après l'adhésion, comme un des parlements nationaux de l'Union Européenne.

Le Plan s'est avéré être un instrument efficace pour l'introduction des nouveautés dans le travail de la Service Parlementaire, ainsi que du Parlement entier. La plupart de ces activités nouvelles, en ce moment-là, ont devenu la partie commune de la pratique parlementaire quotidienne. Voilà seulement quelques exemples: l'adoption de l'agenda législative annuelle du calendrier des activités, l'adoption des plans de travail annuels des commissions et des rapports annuels, ainsi que la rédaction des notes d'information pour la législation proposée. Le Plan a assisté aussi dans l'établissement de la Commission de l'Intégration Européenne et dans le renforcement de son rôle dans le processus d'intégration, ainsi que dans l'établissement des procédures et amélioration des capacités nécessaires dans le

processus d'harmonisation. Aussi, le Plan a introduit l'obligation de rédiger rapports chaque trois mois assurant ainsi *qu'on maintient le cap* concernant des activités planifiées.

Dans cette Communication, je vais faire une référence brève à l'**Agenda Législatif du Parlement**, rédigée comme le résultat du Plan d'Action. Elle est principalement basée sur le programme annuel du Gouvernement, mais elle contient aussi des projets de loi qui sont dans la procédure et celles proposées par les députés. Le Plan est mis à jour après la première séance régulière, et le rapport sur son implémentation est préparé deux fois par an, lequel peut servir comme un outil très effectif pour analyser le travail du Parlement ainsi que ce du Gouvernement.

En me référant de nouveau aux documents stratégiques développés par la Service Parlementaire, je vais vous donner quelques détails concernant le premier document stratégique de ce type créé dans le Parlement, c'est à dire la **Stratégie des Ressources Humaines**. Avant de rédiger ce document on avait fait une analyse SWOT compréhensive de la Service Parlementaire. Il n'était pas sans une portion anticipée d'indifférence et résistance à ce type des idées, et on a dû investir beaucoup de temps et effort pour rassembler des avis opposants sur certaines matières. Mais, on a réussi à créer la vision, la mission et à établir les priorités dans le contexte du développement des ressources humaines pour la période du janvier 2011 jusqu'à décembre 2013. On a défini ces priorités dans une manière suivante:

- Egalité de traitement et équité par rapport à répondre aux besoins et demandes des membres élus;
- Professionnalisme dans les relations avec des membres élus, autres parties prenantes internes et externes;
- Réactivité aux besoins et priorités des membres élus;
- Intégrité et transparence dans tous les aspects du travail de la Service Parlementaire.

Compte tenu de ce que je viens de vous dire, le document a présenté des objectifs stratégiques avec des indicateurs et activités à réaliser pendant la période spécifiée. Une partie de ce document expose aussi le plan stratégique lequel, en plus des activités spécifiées, définit les délais et personnes responsables. Un autre document qu'on a rédigé à base de la Stratégie a été le Plan Annuel de Formation, spécifiant la formation pour le personnel à être organiser par la Service Parlementaire, par l'Agence Centrale des Ressources Humaines ou la formation organisée en coopération avec autres organisations et institutions. Le Plan Stratégique, ainsi que le Plan Annuel de Formation sont mis à jour annuellement, lorsque la Stratégie propre a été révisée en 2013. Les avantages de la Stratégie ont été plus qu'évidents: les capacités au niveau de la Service Parlementaire et de l'Unité des Ressource Humaines se sont augmentées considérablement avec les procédures améliorées, les systèmes de planification, les communications internes et préparation des rapports. Nous avons réussi à modeler l'Unité de manière qu'elle a été capable d'assumer tous les activités relatives aux Ressources Humaines et spécifiquement en ce qui concerne le recrutement et promotion, ainsi que l'organisation des formations en interne, lesquelles ont été fondamentales pour la promotion de l'autonomie parlementaire. En général, les capacités de la Service Parlementaire se sont augmentées. Aujourd'hui, avec un personnel de 130 employés et la structure organisationnelle complètement révisée, il est beaucoup plus capable de faire front aux demandes toujours plus croissantes relatives au travail du Parlement.

La **Stratégie ICT** qu'on prépare actuellement est très importante parce qu'elle devrait être le pivot de toutes les opérations dans le Parlement. Après avoir scruté attentivement la condition courante de l'ICT et son impact dans le domaine du support au rôle législative et ce de surveillance, dans le domaine de prendre notes des procédés, de la préparation des rapports sur l'activité parlementaire, la recherche parlementaire et les services du bibliothèque, relations publiques et des programmes d'aide aux sans-abri, ainsi que les fonctions administratives et celles des ressources humaines, on a défini (le brouillon de) la vision suivante: l'ICT est un moteur stratégique *approprié* pour le Parlement du Monténégro *connecté, ouvert, accessible, efficace et plus vert*. Aves cinq buts, 12 objectifs stratégiques et quelques 50 activités, on a développé un bon brouillon de ce document. Mais, comme je viens de vous dire ci-dessus, le processus est d'une importance égale. Il détermine le sens de propriété et la propriété détermine la réussite de la réalisation. En suivant des exemples des autres parlements dans le monde, on va essayer d'établir un Group de Travail sur la planification et coordination de l'ICT. On voudrait voir ce group pas seulement comme le propriétaire de la planification et aménagement stratégique de l'ICT d'un niveau haut, mais aussi comme quelqu'un qui surveille tous ces activités. On espère qu'il va s'engager dans l'établissement des priorités dans le domaine des objectifs stratégiques, en recommandant des actions à inclure et exclure du Plan et à incorporer le processus budgétaire à côté du Plan stratégique pour déterminer son faisabilité. Idéalement, les députés eux-mêmes devraient participer dans le travail de ce Group.

Mon dernier point, mais pas le moindre concerne un autre document de planification, c'est-à-dire Le Plan de l'Ouverture Législative, dont le brouillon n'est pas encore fait. Je crois que le Parlement du Monténégro est parmi les premiers à travailler sur ce type de plan. L'idée nous est venue comme le résultat de notre Parlement étant un membre du Groupe de Travail sur l'Ouverture Législative, établis l'année dernière à Londres dans le cadre du Partenariat du Gouvernement Ouvert. Notre plan sera basé sur les priorités du groupe susdit, ainsi que sur des principes contenus dans la Déclaration des Principes de ce partenariat. Cependant, le Plan va considérer aussi des principes contenus dans la Déclaration sur l'Ouverture Parlementaire, supportée par quelques 140 organisations de la société civile de plus de 75 pays dans le monde.

Certainement, nous avons dû nous assurer que tous ces documents étaient complémentaires, et je crois que nous avons réussi à le faire.

Les stratégies, les plans, "l'aménagement par buts" sont tous les termes du monde des affaires. Pourtant, toutes les organisations partagent les buts similaires comme l'achèvement d'un niveau haut d'efficacité et productivité, d'une visibilité bonne, ainsi qu'une réputation et image exemplaire. La planification, stratégique en particulier, reste importante indépendamment de tous les défis et difficultés emportés par ce processus. Le Plan doit être écrit et il doit préciser pourquoi certaines choses doivent être faites. Parce qu'on ne peut faire améliorer notre organisation si on ne sait pourquoi on a besoin de le faire? On doit savoir pourquoi avant de répondre comment. Ça c'est la planification stratégique. Finalement, *faire suivre le courant* ne va pas améliorer le travail de notre organisation; une vision contraignante, de l'autre côté, pourrait le faire.

Je crois que le Parlement du Monténégro a devenu bien conscient de tous les avantages de l'approche stratégique et des instruments de planification, et qu'il va continuer à les utiliser avec succès dans l'abordant les défis futures.



**M. Austin ZWOMA** (Zimbabwe) a demandé si le plan stratégique était le fruit de l'administration, des membres ou des deux et il a demandé comment avait été conduit le processus.

Le Parlement zimbabwéen s'est impliqué dans la conception d'une stratégie. Ce processus a débuté en 2000 par la formulation avec l'administration d'un plan stratégique. Il n'a pas été considéré comme un outil de mesure de la performance. Le Parlement est ensuite passé à un système de management par la qualité et a accédé à une certification internationale.

L'administration zimbabwéenne a relevé que les administrateurs n'étaient pas les parlements et qu'en conséquence tout plan stratégique qu'ils formuleraient ne pourrait pas à proprement parler être appelé plan stratégique pour Parlement. En conséquence, un système a été créé, selon lequel une stratégie a été approuvée par des commissions représentant les membres des deux chambres. Aujourd'hui, le plan stratégique de l'administration doit être aligné sur le plan stratégique principal, défini par les membres.

**M. Joseph MANZI** (Malawi) a demandé davantage de clarification sur la structure institutionnelle du Parlement du Monténégro. Il a souhaité avoir des informations sur la conduite et le suivi de la mise en œuvre de ce plan stratégique, s'il y avait des orientations politiques.

Au Malawi, la stratégie est dirigée par une commission présidée par le Président et le personnel y apporte son appui. La commission des services parlementaires fournit des rapports d'avancement et des informations sur sa mise en œuvre.

**Le Dr Ulrich SCHOLER** (Allemagne) a indiqué que le Bundestag allemand n'avait pas encore eu le courage d'initier un projet de ce type. Il a demandé comment étaient définis les besoins et priorités des élus et comment ceux-ci étaient articulés et satisfaits. Il a demandé comment l'administration les priorisait.

Sur le plan politique, il a ensuite demandé ce qu'il en était des conflits des priorités entre l'exécutif et l'agenda propre du Parlement indépendant.

**M. Modibedi Eric PHINDELA** (Afrique du Sud) a indiqué que le Parlement d'Afrique du Sud avait rencontré les mêmes difficultés que le Parlement du Zimbabwe.

Il a demandé si le processus stratégique était inscrit dans la loi. En Afrique du Sud un plan stratégique est une exigence obligatoire pour établir le budget du Parlement.

Il a également relevé les tensions entre les considérations politiques et le plan stratégique qui ne tendent pas tous vers la même direction. En Afrique du Sud, un système de suivi indique l'état d'avancement de chaque objectif stratégique. Les objectifs en rouge sont ceux qui, pour des raisons politiques, n'ont pas été mis en œuvre.

Il a demandé si les objectifs stratégiques étaient politiquement neutres.

**Mme Nataša KOMNENIĆ** a répondu que la plupart des commentaires et des questions étaient liées à la question de l'équilibre entre des considérations politiques et des considérations administratives.

Elle a relevé qu'il était difficile de définir un plan stratégique de long terme pour le Parlement. C'est la raison pour laquelle les stratégies ont été définies séparément pour chaque service parlementaire. Ces stratégies liées aux services sont relativement neutres et peuvent être de long terme.

Il a été décidé, au Parlement du Monténégro, de formuler un plan annuel, plus politique dans son essence, compte tenu de sa perspective court-termiste.

Le Parlement du Monténégro prévoit de mettre en œuvre une liste de développements des outils technologiques et qu'ils correspondent aux normes de qualité ISO.

En ce qui concerne le suivi de la mise en œuvre du plan stratégique, il a fallu s'assurer que tous les documents de planification comportent de bons indicateurs afin de mesurer leur succès. Autant que possible, ces indicateurs ont été chiffrés.

L'intention du Parlement de devenir membre de l'Union européenne a contribué à formuler le consensus nécessaire à la création d'un plan stratégique.

Un système de comptes rendus réguliers existe. Une révision du plan annuel est préparée tous les trois mois.

En réponse à la question de l'identification des besoins des parlementaires, les services s'appuient essentiellement sur ce que les parlementaires en disent. Il n'y a pour l'instant pas eu de conflits. Il n'y a pas non plus eu de conflits entre l'exécutif et le législatif parce que généralement ce dernier le soutient.

**Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE** (Ouganda) a indiqué que dans son pays, le but de la planification stratégique pour le Parlement est d'avoir une idée claire de sa direction, avec des jalons réguliers. Le plan s'étend sur cinq ans et jette un pont entre deux législatures.

Après la formulation d'un projet de plan, celui-ci est présenté au Conseil de direction, présidé par le greffier du Parlement puis aux vice-présidents des commissions. Un projet définitif est alors présenté à la commission parlementaire qui en élabore la version définitive.

Les difficultés résident dans le non-respect du calendrier du plan et la définition d'indicateurs de performance.

**Le Dr Winantuningtyas Titi SWASANANY** (Indonésie) a indiqué que le Parlement indonésien aurait du mal à formuler un tel plan. Le Parlement est établi depuis 1945 mais il a fallu attendre 2009 pour avoir un premier plan stratégique.

Le plan stratégique était exclusivement destiné à un usage interne. Le public évalue la performance du Parlement sur la base des lois produites. Elle a demandé qui prenait l'initiative du plan stratégique et qui était responsable de ce plan et de l'évaluation de celui-ci.

**M. Philippe SCHWAB** (Suisse) a indiqué que cette communication lui rappelait une de ses précédentes communications sur la planification stratégique. La Suisse n'avait alors pas pour objectif d'entrer dans l'Union européenne, bien au contraire. Il s'est dit intéressé par les contraintes pesant sur le Parlement du Monténégro, notamment budgétaires.

Il a également demandé comment le personnel parlementaire avait été impliqué dans l'élaboration de la stratégie. Enfin, il a demandé si un organe politique avait approuvé la stratégie afin de pouvoir notamment, par la suite, arbitrer les conflits.

**M. Modibedi Eric PHINDELA** (Afrique du Sud) a demandé dans quelle mesure le plan stratégique et le plan annuel étaient séparés. En Afrique du Sud, le plan annuel reprend la mise en œuvre progressive du plan stratégique. Si au Monténégro les deux documents sont séparés, il a indiqué souhaiter savoir quel outil était utilisé pour mesurer leur mise en œuvre.

**Mme Nataša KOMNENIĆ** a répondu que la direction des services parlementaires avait pris l'initiative de la création d'un plan stratégique. Le bureau du secrétaire général a été chargé de la formulation du plan.

Des évaluations de la mise en œuvre du plan sont régulièrement effectuées, au moins tous les trois mois, période à l'issue de laquelle une revue est publiée.

Sur le sujet des contraintes budgétaires, le processus annuel d'approvisionnement a toujours été pris en considération dans le plan stratégique. L'attention a toujours été portée sur l'assurance que les objectifs stratégiques puissent être remplis en dépit des contraintes du budget existant. Tout projet déjà planifié serait inclus dans les objectifs stratégiques.

Le secrétaire général, ses adjoints et assistants prennent l'initiative du plan mais le personnel dont c'est le ressort est toujours impliqué dans le projet. Toutefois, l'accord doit toujours être donné par un groupe à hautes responsabilités, incluant des parlementaires.

Le plan annuel est, dans une large mesure, un document politique, et doit être approuvé par les dirigeants politiques parlementaires. Les stratégies pour chaque section de l'administration ne requièrent d'habitude pas de validation politique.

Il n'existe aucune législation imposant au Parlement l'adoption de plans stratégiques.

**M. le Président Marc BOSCH** a remercié les orateurs.

## **2. Communication de Mme Claressa SURTEES, Secrétaire générale adjointe de la Chambre des Représentants, Australie : «Une seconde chambre délibérative au sein de la Chambre des représentants de l'Australie : 20 ans après »**

**M. le Président Marc BOSCH** a invité l'oratrice à présenter sa communication.

### **Introduction**

Le dimanche 8 juin 2014 marqua le 20ème anniversaire de l'instauration de la deuxième chambre de débats de la Chambre des Représentants du Parlement Australien, aujourd'hui appelée la Chambre de la Fédération et initialement connue sous le nom de Comité Principal. Son instauration fut recommandée par le Comité Permanent de la Procédure dans un rapport majeur datant de 1993, intitulé «*About Time: Bills, Questions, and Working Hours*» (*Il était temps : Projets de lois, questions et heures de travail*). Le comité releva la pression croissante des questions législatives et recommanda, entre autres, qu'un Comité Principal de la Chambre des Représentants soit établi pour traiter la deuxième lecture et l'étape détaillée des projets de lois renvoyés par la Chambre.

Ce rapport fut sujet à un accord de principe et, le 10 février 1994, la Chambre procéda à l'amendement des règlements parlementaires pour créer un Comité Principal, dont l'objet était d'examiner les projets de lois qui lui avaient été renvoyés (étapes de deuxième lecture et d'examen détaillé) ainsi que l'ordre du jour pour la reprise des débats relatifs aux motions émanant des rapports des comités et des délégations. Les autres amendements aux règlements parlementaires convenus en cette journée visaient à détailler le fonctionnement du Comité Principal et indiquaient clairement que le Comité n'examinerait que les questions qui lui avaient été renvoyées par la Chambre et présenterait des rapports sur ces questions par-devant cette même Chambre. Lorsque les questions exigeaient une décision, il ne pouvait y avoir de divergence d'opinions et si des désaccords surgissaient, la question devait automatiquement être renvoyée à la Chambre.

### **Le concept et l'instauration**

Le Comité Principal fut instauré en 1993 à la suite d'une recommandation du Comité de Procédure du Parlement, lorsque ce dernier passa en revue les activités de la Chambre et proposa un ensemble de réformes procédurales. Le Comité de Procédure recherchait un équilibre entre la prise en compte des souhaits des Membres de disposer de plus d'opportunités pour débattre des projets de lois du gouvernement et le fait d'éviter que les débats ne soient clos prématurément (*guillotiner*), mais sans pour autant que la Chambre ne soit obligée d'augmenter le nombre de jours de séances de travail. Au cœur des réformes proposées figurait la recommandation selon laquelle «un Comité Principal (Législation) soit instauré pour s'adonner à la deuxième lecture et à l'examen des étapes détaillées des projets de lois renvoyés par la Chambre ...» Ce furent les débuts d'un forum qui contribuerait grandement à un examen plus approfondi de la part de l'exécutif, notamment dans le contexte des débats portant sur la législation.

Le Comité de Procédure envisageait le Comité Principal comme constituant un «deuxième axe législatif» mais, lors de son instauration, son mandat s'était déjà élargi. Il devait maintenant examiner les projets de lois qui lui avaient été renvoyés et l'ordre du jour pour la reprise des débats concernant les rapports des comités et des délégations.

### **Premières démarches de la nouvelle ère**

Le Comité Principal s'est réuni pour la première fois le 8 juin 1994 pour examiner cinq projets de lois qui lui avaient été renvoyés par la Chambre en date du 2 juin. Le vice-président Jenkins fournit un descriptif de ses procédures et souligna le caractère important de l'occasion :

La première réunion du Comité Principal annonce une nouvelle ère dans les délibérations du parlement. Nous avons entendu beaucoup de discussions et relevé beaucoup d'intérêt pour le fonctionnement proposé de ce Comité. Je suis certain qu'avec la coopération de tous les membres, le Comité Principal apportera une contribution positive aux travaux de la Chambre des Représentants tel que cela a été envisagé par le Comité Permanent de Procédure.

Le 30 juin 1994, M. Jenkins présenta un rapport par-devant la Chambre en ces termes:

Le Comité Principal s'est réuni pendant 10 heures au cours des deux dernières semaines. Ceci signifie que nous avons traité l'équivalent d'une demi-semaine de questions gouvernementales sans devoir revenir à Canberra pour des réunions supplémentaires afin d'atteindre cet objectif. Quand le Comité Principal se sera réuni pour une séance complète, nous espérons que le fait de couper court (*guillotiner*) aux débats pourra bel et bien être évité.

En 1995, à l'issue d'une année complète de fonctionnement, le Comité Principal s'était réuni au total pendant 108 heures. L'augmentation régulière des réunions et des heures de travail entre 1994 et 2013 est démontrée à l'annexe B. En 2011, année de pointe, à l'occasion de la 43<sup>ème</sup> séance du Parlement, la Chambre de la Fédération s'est réunie pendant 377 heures.

Actuellement, elle se réunit entre 10h30 et 13h30 et entre 16h00 et 21h00 le lundi et entre 9h30 et 13h00 le mercredi et le jeudi, à savoir 15 heures par semaine. Si nécessaire, elle peut également se réunir entre 16h00 et 21h00 le mardi et entre 16h00 et 19h00 le mercredi.

### **Fonctionnement: à la fois un Comité et une Chambre de débats**

La Chambre de la Fédération est un organe inhabituel. Il s'est toujours agi d'un comité—qui comprend tous les membres de la Chambre, mais elle n'a jamais été un comité d'enquête. C'était plutôt et ça continue actuellement d'être un organe créé par la Chambre et qui lui est subordonné ; ainsi, toute décision de substance doit être confirmée par la Chambre des Représentants et elle se réunit lorsque la Chambre des Représentants est en séance. Ses réunions ont le caractère de débat. Eu égard les projets de lois, elle se comporte comme «un comité de l'ensemble» (*de la Chambre des Représentants*).

Sauf indication contraire dans les règlements parlementaires, les règles et pratiques de la Chambre des Représentants s'appliquent aussi dans la Chambre de la Fédération, et un observateur constaterait donc que les aspects traditionnels des débats en Chambre des Représentants y sont reflétés. Les remarques des Membres doivent passer par le président, les Membres doivent éviter d'effectuer des commentaires sur leurs collègues, etc. Le rôle de président de la Chambre de la Fédération constitue une opportunité intéressante, surtout pour les nouveaux membres du panel du président et les nouveaux membres de personnel du Département de la Chambre des Représentants considèrent qu'il est utile de débiter leur expérience de la Chambre des Représentants en assistant aux débats de la Chambre de la Fédération.

### **Caractéristiques du Comité Principal, 1994**

- Tous les Membres de la Chambre des Représentants sont membres du Comité Principal et sont donc admissibles à participer à ses débats
- Le vice-président (qui est assisté par le second vice-président et par les membres du panel du président) est le président du Comité Principal
- Il ne peut se réunir que lorsque la Chambre des Représentants est en séance
- La procédure du Comité est essentiellement la même que celle qui s'applique à la Chambre des Représentants pour des questions similaires. ...[T]oute décision qu'elle prend relative aux questions qui lui ont été renvoyées doit ainsi être confirmée par une décision de la Chambre des Représentants à l'étape de la présentation des rapports
- Le Comité n'est pas en mesure de gérer la division des opinions. Si une décision ne peut être prise par le recours aux votes, la question est renvoyée à la Chambre comme étant non résolue. Un seul membre dissident est nécessaire pour que la question soit considérée comme étant non résolue. ...
- Tout membre peut présenter une motion pour que les débats ultérieurs sur une question donnée soient renvoyés à la Chambre des Représentants ou bien pour que le comité suspende ses travaux. (En 2013 les règlements parlementaires furent amendés pour qu'il faille qu'un Ministre dépose une motion de renvoi d'une question donnée à la Chambre)
- Le quorum du Comité comprend trois personnes ... le président, un membre du gouvernement et un autre membre qui n'appartient pas au gouvernement
- Les débats sont suspendus lorsqu'une division se produit dans la Chambre des Représentants
- Si un désordre se produit, le président peut suspendre les débats et doit le faire si l'un des membres dépose une motion en ce sens. (En 2006, un règlement parlementaire permit au président d'ordonner qu'un ou plusieurs membres quittent la salle pendant 15 minutes et cette disposition est depuis devenue permanente.)

Le rôle subordonné de la Chambre de la Fédération a toujours été considéré comme étant démontré par le fait que les questions doivent lui être renvoyées par la Chambre des Représentants et que ses décisions de substance doivent ensuite confirmées par la Chambre des Représentants. Il est certain que ses décisions ont été et doivent être rapportées à la Chambre pour y être confirmées. Par exemple, lorsqu'un projet de loi a traversé l'étape de la deuxième lecture dans la Chambre de la Fédération, elle est renvoyée à la Chambre des Représentants (avec une note indiquant si le projet a été amendé ou non), la question est ensuite posée de savoir si «un accord existe relatif au projet». Une fois que cet accord est obtenu, un Ministre procède ensuite immédiatement à la troisième lecture (ceci étant sujet à l'autorisation de la Chambre).

Toutefois, certaines avancées techniques mineures ont impacté sur le concept selon lequel tous les travaux de la Chambre de la Fédération doivent lui être renvoyés par la Chambre des Représentants. Ces avancées ont débuté par l'introduction de périodes pendant lesquelles les membres d'arrière-ban pouvaient présenter de brèves allocutions sur les thèmes de leur choix. Actuellement, certains éléments relevant de questions privées des membres dans la Chambre de la Fédération sont sujets à motion officielle par le membre concerné dans le cadre de la Chambre de la Fédération. (bien que ces questions aient été sélectionnées pour être débattues dans la Chambre de la Fédération, qu'une période de temps leur ait été allouée par le Comité de Sélection et qu'elles soient également incluses dans l'avis de notification).

### **Voie législative parallèle et plus encore**

La portée des travaux effectués par la Chambre de la Fédération s'est graduellement développée. L'Annexe C au présent document fournit un aperçu des domaines principaux des questions qui sont examinées dans la Chambre de la Fédération et du volume de temps qui leur est imparti.

En juin 1995 la Chambre des Représentants a renvoyé le projet d'allocation de fonds (No. 1) 1995-96 au Comité Principal et les débats lors de la deuxième lecture et l'examen détaillé du projet ont eu lieu dans la Chambre de la Fédération chaque année depuis lors. Ceci signifie que (le Comité Principal et) la Chambre de la Fédération ont dû se réunir plus fréquemment que ce qui figure dans le programme de séances habituel pour les séances discutant du Budget et, chose importante, ceci a permis aux Membres de disposer d'opportunités significatives pour participer aux débats et procéder à un examen approfondi du Budget. Cet examen attentif de la législation budgétaire et les questions posées aux Ministres sur les dépenses relevant de leur portefeuille ont renforcé les capacités de la Chambre pour ce qui est de procéder à un suivi exécutif.

En 1996, pour la première fois, la Chambre renvoya un point relevant des affaires privées d'un Membre, à savoir la «Euthanasia Laws Bill» (*projet de lois sur l'euthanasie*) au Comité Principal pour examen. Ce projet de lois avait suscité beaucoup de controverses et les mécanismes concernant ce renvoi, son examen et la prise de décision définitive étaient inhabituels et fort complexes. De nos jours, l'examen des projets de lois privés des Membres passe inaperçu.

En octobre 1997, après avoir sollicité les avis des Membres, Le Comité de Procédure recommanda que les réunions du jeudi du Comité Principal commencent 15 minutes plus tôt, débutent par un quart d'heure de déclarations de 90 secondes chacune et se terminent par un débat d'ajournement de 30 minutes comprenant des discours de 5 minutes chacun. Les règlements de séance des réunions d'automne 1998 permirent

de faire un essai de cette formule et en 1998 la Chambre adopta comme règlement permanent les déclarations de 3 minutes chacune et le débat d'ajournement du jeudi. Les discours prononcés à l'occasion de ces déclarations et le débat d'ajournement traitent de questions choisies par chaque Membre concerné.

La proposition touchant aux déclarations de 90 secondes au Comité Principal ne recueillit pas le même succès. A partir de mars 1988, elles firent régulièrement partie des débats en Chambre des Représentants, mais il fallut attendre mars 2008 pour que ces déclarations de 90 secondes de durée se produisent dans la Chambre de la Fédération. A l'heure actuelle, elles ont lieu pendant 45 minutes le lundi après-midi et chaque jour pendant 30 minutes dans la Chambre des Représentants à partir de 13h30.

### **La coopération est encouragée—vivement**

Au départ, l'on se préoccupait du fait que le Comité Principal puisse être utilisé comme enceinte secondaire tranquille pour débattre des projets de lois qui étaient controversés mais en fait le comité fut élaboré très soigneusement et comporte donc des incitations inhérentes à la coopération. Ce sont ces incitations qui sont considérées comme ayant contribué à son succès de longue date.

Il y a toujours eu consultation entre les représentants du gouvernement et ceux de l'opposition par rapport aux projets de loi qui lui seraient renvoyés, bien que le point de vue initial selon lequel seule la législation non controversée lui serait renvoyée n'ait pas été maintenu par la suite. Des amendements ont été proposés dans la Chambre de la Fédération, certains projets de loi ont été renvoyés à la Chambre des Représentants avec certains points non résolus et parfois, des projets ont été renvoyés à la Chambre des Représentants sans avoir été examinés du tout.

Les exigences du quorum ont toujours nécessité qu'un président, un membre du gouvernement et un membre de l'opposition soient présents. Il est donc très simple pour l'Opposition de mettre fin à une réunion en retirant sa partie du quorum.

Une troisième façon d'encourager la coopération était et est toujours incorporée à la disposition selon laquelle les décisions doivent être unanimes : une seule voix dissidente suffit donc pour faire en sorte qu'une question soit considérée comme étant non résolue et ladite question est de ce fait renvoyée à la Chambre des Représentants, quoiqu'il soit également vrai de dire qu'une question restée non résolue ne met pas forcément fin au débat sur un point donné.

### **Ordre et désordre**

Il est généralement admis que les réunions sont moins officielles que celles de la Chambre des Représentants. Certaines réunions ont donné lieu à des débats énergiques, voire acrimonieux et cette possibilité a d'ailleurs été intégrée aux dispositions initiales : le vice-président peut ainsi ajourner ou suspendre une réunion si le désordre se produit et c'est encore le cas aujourd'hui. En 2006, la Chambre adopta un règlement de séance permettant au président d'ordonner à un ou à plusieurs membre/s de quitter la salle pendant quinze minutes. Ce règlement fut incorporé au Règlement permanent bien qu'il n'ait jamais été utilisé avant le début de cette année.

Il ne s'agit pas pour autant de laisser entendre que la Chambre de la Fédération – et son président- ne se soient jamais retrouvés en posture délicate, mais les perturbations graves sont rares. A trois reprises, des comportements relevant de l'inconduite se sont produits au Comité Principal et donnèrent lieu par la suite au fait

que le Membre concerné soit nommé et suspendu dans la Chambre des Représentants ; chacun de ces cas concernait un Membre qui évoquait ou défiait le président. Les comportements relevant de l'inconduite font l'objet de rapports par-devant la Chambre des Représentants et c'est à son président qu'il incombe de traiter ces questions.

### **Chambre des innovations**

Depuis longtemps déjà, l'on réclame une amélioration des débats en Chambre en leur insufflant un caractère plus spontané et plus interactif. En 2000, le Comité de Procédure recommanda que la Chambre adopte un règlement de séance permettant de faire un essai d'interventions pendant l'examen de l'ordre du jour au Comité Principal. Ceci permettrait à un Membre de demander au président si le Membre qui prend la parole en lien avec un point de l'ordre du jour serait disposé à lui céder cette parole. Le Membre concerné pourrait ainsi refuser et continuer à s'exprimer ou bien accepter et permettre à l'autre Membre de poser une question courte pertinente à son discours. Cette recommandation fut adoptée et utilisée fréquemment dans le cadre du Comité Principal. En 2013, le règlement permanent fut amendé pour que ceci s'applique également dans la Chambre des Représentants. Cette formule y a été employée assez souvent.

Cette période d'interventions des Membres au début des réunions (allocutions de 30 minutes ou de trois minutes, sans questions ou exigence de pertinence tel que détaillées ci-dessus) fut adoptée avec enthousiasme. En 2008, elle fut rebaptisée «Déclarations finales des Membres» et les secrétaires parlementaires et les ministres ont pu se servir de ces brèves occasions pour se démarquer de leurs rôles exécutifs et se focaliser sur les questions relevant de leurs circonscriptions. A au moins une reprise, cette opportunité a également été saisie par le président de séance.

D'autres innovations ont eu trait à l'environnement et ont servi d'essais utiles. Elles comprennent notamment l'usage d'horloges numériques pour afficher les limites de temps de parole et d'écrans pour afficher les intitulés des points de l'ordre de jour étant traités en ce moment. Ces deux caractéristiques ont depuis aussi été introduites dans la Chambre des Représentants.

### **Mûrir et répondre aux objectifs**

Lorsque le Comité de Procédure recommanda l'instauration du Comité Principal et d'autres réformes encore, il minimisa la portée de la proposition : «Le comité n'a pas cherché à être radical, ni original, ni non plus trop ambitieux. ...» Cependant, le Comité Principal fut établi avec l'espoir que des volumes élevés de projets de lois gouvernementaux pourraient y être traités – en supposant un examen suffisant et des opportunités d'en débattre – sans devoir recourir à la clôture prématurée (*guillotine*), à la clôture tout court ou à des journées de séance supplémentaires. Très rapidement, le succès se fit ressentir :

L'un des indices les plus probants du succès du Comité Principal quant au fait d'allouer plus de temps pour l'examen de la législation touche à la chute dramatique du recours à la clôture prématurée (*guillotine*). Au cours de chacune des années 1991, 1992 et 1993 plus de 100 projets ont ainsi été guillotins. En 1994, seuls 14 ont subi le même sort et tous pendant la première moitié de l'année. ... [L]e Comité Principal doit à juste titre être considéré comme ayant contribué de façon majeure à cette amélioration.»

Le Comité Principal fut instauré pour aider la Chambre au niveau du suivi de la législation de l'exécutif. Il a accompli cette tâche et beaucoup plus encore. La 43<sup>ème</sup> séance du Parlement (dotée d'un gouvernement minoritaire) servit à démontrer la capacité énorme de la Chambre de la Fédération à cet égard.

Des débats très utiles et parfois exhaustifs ont touché aux rapports du comité. Le caractère intime et informel de l'enceinte, avec les visiteurs assis dans des galeries proches des membres et au même niveau qu'eux sont très apparents lorsque les témoins du Comité se trouvent dans les galeries pour les débats portant sur les rapports d'enquête. Tous les Membres sont assis à proximité les uns des autres et font souvent preuve de solidarité. A au moins une reprise, l'on a sollicité un Ministre pour qu'il participe au débat portant sur un rapport du Comité.

### **Comité Principal/Chambre de la Fédération: 20 ans après**

Lorsqu'il recommanda l'instauration d'un Comité Principal, le Comité de Procédure indiqua que le Comité Principal serait «l'occasion d'une rupture par rapport à la forme plutôt que la pratique».

Le 3 juin 2004, le vice-président Causley, célébra son 10<sup>ème</sup> anniversaire de la façon suivante :

Il est tout à fait approprié qu'en tant que vice-président, je relève cette occasion et reconnaisse la façon dont le Comité est devenu une caractéristique si importante de la Chambre. Il nous a permis de passer plus de temps à examiner la législation, nous a aidé à réduire le recours à la «guillotine» et nous a fourni des occasions précieuses de soulever des questions importantes pour nos électeurs. Je pense que nous apprécions tous le fait que le Comité fournisse de bonnes occasions de procéder à un débat authentique. Je souhaite reconnaître ici la contribution de mes prédécesseurs... Je voudrais aussi remercier les Membres du panel du président qui gèrent les débats dans cette enceinte, les leaders de partis, tous les Membres et leur personnel pour leur soutien qui aide le Comité à fonctionner de la meilleure façon possible.

A l'occasion du 20<sup>ème</sup> anniversaire, nous pouvons conclure que la Chambre de la Fédération a connu une évolution lente mais significative. Elle s'est convertie en enceinte où les innovations procédurales ont pu faire l'objet d'essais et où la Chambre puisse traiter de nombreuses questions que doivent affronter les parlements modernes. Celles-ci comprennent notamment le souhait pour un débat plus interactif, pour que les Membres de l'arrière-ban puissent soulever et débattre de questions qui les préoccupent et préoccupent leurs électeurs, où les membres du Comité – et d'autres membres également – puissent débattre les rapports du comité, et où la Chambre puisse disposer de jours et d'heures de réunions qui fournissent plus de certitude que par le passé. Ceci aide les Membres à équilibrer le temps qu'ils passent à remplir leurs devoirs parlementaires à Canberra par rapport à leurs responsabilités dans le cadre de leurs circonscriptions qui se trouvent souvent loin de Canberra. Ceci constitue sans aucun doute une contribution de valeur aux travaux de la Chambre et à sa capacité de fournir un suivi efficace de l'organe exécutif.

### **References**

House of Representatives Practice (6<sup>th</sup> Ed), 2012,  
<http://www.aph.gov.au/About Parliament/House of Representatives/Powers practice and procedure/Practice6>

Standing Committee on Procedure,  
<http://www.aph.gov.au/Parliamentary Business/Committees/House/Procedure>

House of Representatives Hansard,  
<http://www.aph.gov.au/Parliamentary Business/Hansard/Hansreps 2011>

## ANNEXE A

### **Règlements permanents instaurant le Comité Principal et la Chambre de la Fédération**

#### ***Nomination du Comité Principal***

**270.** Un Comité Principal sera instauré auquel :

(a) les projets de lois peuvent être renvoyés pour examen : et

(b) L'ordre du jour pour la reprise des débats relatifs aux motions déposées en lien avec les rapports de comités et de délégations qui peuvent lui être renvoyées également.

Tous les débats portant sur de tels projets, qui vont de l'appel pour le projet au dépôt d'une motion «pour qu'une deuxième lecture du projet ait maintenant lieu» jusqu'à la conclusion de l'examen détaillé, se produiront dans l'enceinte du Comité Principal: Pour autant qu'un projet de loi puisse être renvoyé à la Chambre pour examen à n'importe quel moment de sa considération au Comité Principal par accord relatif à une motion qui peut être déposée sans préavis par n'importe quel Membre en fonction de laquelle «tout débat ultérieur sur ce projet aura lieu dans la Chambre des Représentants», cette motion étant déposée sans qu'un amendement ou un débat ne soit nécessaire. Si le Comité n'est pas en mesure de résoudre la question, le projet sera renvoyé à la Chambre pour y être examiné plus avant. La Chambre poursuivra son examen à partir du stade qui avait été atteint par le Comité et résoudra toute autre question faisant l'objet de rapport de la part du Comité relative au projet. ...

#### ***Membres du Comité***

271. Tous les Membres seront membres du Comité Principal.

#### ***Quorum du Comité***

272. Le quorum du Comité Principal sera composé de 3 membres, à savoir l'occupant de la présidence, un membre du gouvernement et un membre non-gouvernemental.

#### ***Le vice-président établit les heures des réunions et assume la présidence***

273. Ceci étant sujet au règlement permanent 274, le vice-président établira les heures des réunions du Comité Principal, ces heures de réunion étant notifiées à tous les Membres et assumera la présidence du Comité.

*[Proposition du Leader de la Chambre (parmi d'autres amendements) ayant recueilli un accord en date du 10 février 1994; VP 1993-96/754-79; disponible en ligne auprès de : <http://www.aph.gov.au/binaries/house/info/votes/37/rvpf053.pdf>]*

### **Règlements permanents actuels**

### **183 Instauration de la Chambre de la Fédération**

La Chambre de la Fédération sera instaurée en tant que comité de la Chambre pour examiner des questions qui lui ont été renvoyées selon les modalités suivantes :

- (a) débats sur les projets de lois jusqu'à conclusion de l'étape d'examen en détail ;
- (b) Ordre du Jour pour la reprise du débat concernant une motion donnée ;
- (c) ceci étant sujet au paragraphe (a), les avis privés des Membres et autres questions relevant des préoccupations privées des Membres ainsi que les affaires du comité et des délégations qui lui ont été renvoyées conformément à une décision du Comité de Sélection en vertu du *règlement permanent 222*;
- (d) Autres déclarations portant sur une question lorsque des allocutions ont débuté en Chambre ; et
- (e) Points des travaux du gouvernement renvoyés par la Chambre par le biais d'une déclaration de programmation effectuée en conformité avec le *règlement permanent 45*.

### **184 Statut de membre et quorum de la Chambre de la Fédération**

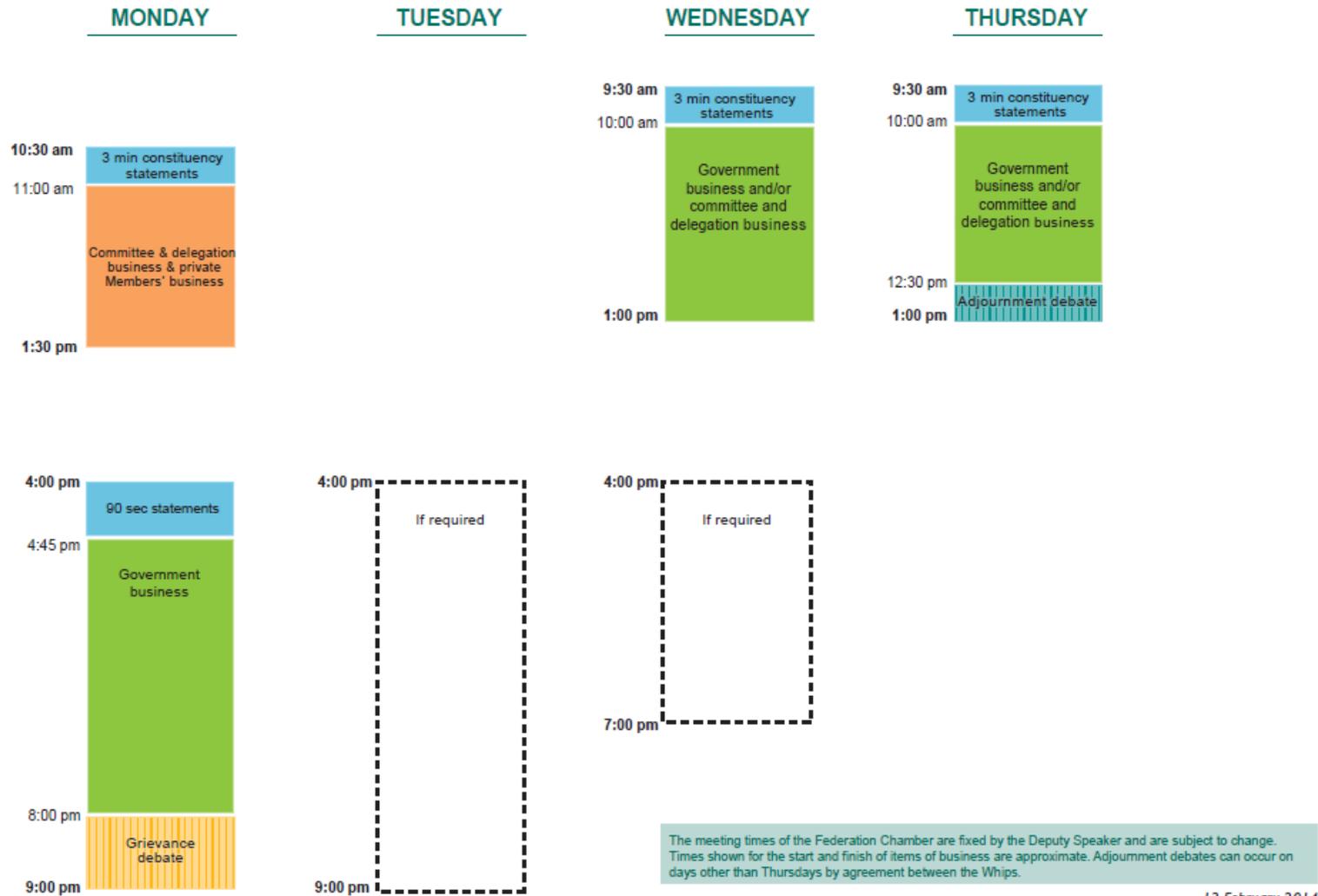
- (a) Tous les Membres seront également Membres de la Chambre de la Fédération.
- (b) Le quorum de la Chambre de la Fédération comporte un vice-président, un Membre du gouvernement et un non-membre du gouvernement.

### **186 Vice-président et réunions de la Chambre de la Fédération**

La Chambre de la Fédération peut se réunir à n'importe quel moment lorsque la Chambre est en séance, sauf tel qu'indiqué dans le *règlement permanent 190 (suspensions et ajournements de la Chambre de la Fédération)*. Le vice-président doit établir les heures de réunion de la Chambre de la Fédération, notifier tous les Membres de ces heures et assumer la présidence lorsque la Chambre de la Fédération se réunit.

*[Proposition du Leader de la Chambre (parmi d'autres amendements aux règlements permanents) ayant recueilli un accord en date du 13 novembre 2013. Les votes et les débats pertinents sont disponibles en ligne auprès de [www.aph.gov.au/votes](http://www.aph.gov.au/votes). Les règlements permanents actuels sont disponibles auprès de : [www.aph.gov.au/StandingOrders](http://www.aph.gov.au/StandingOrders)]*

# House of Representatives - Federation Chamber Order of Business



**Annexe B**

**Federation Chamber—Meetings and hours—1994-2013**

<b>Year</b>	<b>Number of meetings</b>	<b>Number of hours#</b>
1994	20	61
1995	35	108
1996*	29	90
1997	45	171
1998*	26	97
1999	41	137
2000	41	128
2001*	32	110
2002	42	183
2003	45	191
2004*	36	152
2005	42	179
2006	55	229
2007*	36	148
2008	61	290
2009	56	268
2010*	46	255
2011	54	377
2012	61	358
2013*	39	257
<b>Total</b>	<b>842</b>	<b>3,789</b>
<b>Average</b>	<b>42</b>	<b>189</b>

\* Election year

# Inclusive of suspensions and rounded to the nearest hour.

**Annexe C**

**Percentage of time spent on principal items of business in the Federation Chamber, 1994-2014**

<b>Year</b>	<b>Legislation</b>	<b>Committee and delegations reports</b>	<b>Private Members' business</b>	<b>Suspensions* (eg for divisions in the House)</b>
1994	75.6%	16.1%	0.0%	3.2%
1995	49.5%	20.7%	0.0%	12.8%
1996	72.9%	2.4%	0.0%	20.7%
1997	71.8%	10.6%	0.0%	14.0%
1998	65.1%	4.3%	9.0%	16.5%
1999	60.0%	4.1%	13.0%	11.6%
2000	62.4%	10.2%	15.0%	10.2%
2001	68.3%	0.0%	12.2%	14.8%
2002	51.2%	1.2%	11.4%	18.6%
2003	55.7%	7.5%	11.4%	12.4%
2004	53.3%	7.3%	17.7%	15.8%
2005	38.2%	8.1%	16.4%	15.4%
2006	53.8%	4.5%	16.3%	14.4%
2007	58.9%	9.9%	16.9%	12.2%
2008	43.5%	3.5%	25.5%	14.8%
2009	41.5%	8.9%	27.6%	11.4%
2010	37.3%	2.4%	27.0%	17.8%
2011	30.6%	3.9%	28.8%	23.2%
2012	32.9%	4.6%	29.6%	20.9%
2013	33.6%	3.8%	25.1%	27.2%
2014	26.5%	0.0%	40.4%	23.2%



**M. Jeremiah M. NYEGENYE** (Kenya) a indiqué que le modèle de Commission principale avait été adopté par l'Assemblée nationale du Kenya et avait été utilisé pour la première fois le jeudi précédent. En réalité, il s'agit d'une commission composée de toutes les commissions de la chambre, présidée par le Président mais aussi un subterfuge pour permettre d'interroger l'Exécutif. Elle est très impopulaire auprès de l'Exécutif, dont certains membres ont disparu entre leur entrée dans le bâtiment et la réunion de la Commission spéciale.

Il s'est dit intéressé par la limite de temps de parole de 3 minutes. Il a indiqué que le Sénat kenyan avait adopté une limite de 5 minutes pour la prise de parole sur des sujets d'actualité. En plus d'un an, seuls un ou deux sénateurs ont utilisé ce nouveau mécanisme.

**M. Paul Gamusi WABWIRE** (Ouganda) a indiqué qu'en Ouganda la plupart des parlementaires n'avaient pas beaucoup de possibilités pour prendre la parole parce qu'ils sont trop nombreux.

Il a demandé qui déterminait l'ordre du jour de la seconde chambre. Il a aussi demandé si les membres n'avaient pas tendance à passer de la première chambre à la seconde du fait de leur intérêt pour les questions relatives aux circonscriptions. Il a enfin demandé si les deux chambres siégeaient en même temps.

**M. Liam Laurence SMYTH** (Royaume-Uni) a indiqué que la Chambre des communes britanniques avait volé l'idée d'une seconde chambre au Parlement australien. Cette seconde chambre existe depuis 15 ans. Le comité de la procédure a récemment produit un rapport ne suggérant que des changements mineurs. Les parlementaires et le public sont attachés à la seconde chambre qui permet de discuter d'un plus grand nombre de sujets. La seule critique est qu'il n'y a pas de vote à la seconde chambre, qui est tenue à l'écart des débats législatifs, et se cantonne à des débats de 30/90 minutes.

La première chambre est constituée de 650 membres, qui ont rarement le temps de prendre la parole. La seconde chambre est un excellent terrain d'entraînement pour les jeunes greffiers, qui travaillent très bien sans porter de perruque.

**Mme Claressa SURTEES** a répondu que la seconde chambre australienne n'avait pas de sceptre mais entendait bien réclamer un sceptre supplémentaire au Parlement kenyan.

Elle a indiqué ne pas pouvoir dire pourquoi les membres du Parlement kenyan ne s'autorisaient pas à effectuer de brèves interventions. En Australie, elles sont extrêmement populaires, même celles de 90 secondes. La solution serait peut-être d'avoir des temps de parole plus courts.

En réponse aux questions de M. WABWIRE, elle a indiqué que l'agenda des deux chambres était déterminé par le président de la chambre mais que dans le cas de la Chambre de la fédération, il y avait une marge significative de négociation avec le secrétaire de l'opposition sur leurs sujets du fait de la nécessité d'avoir un ordre du jour consensuel.

Elle a indiqué que la seule difficulté relative à la concurrence entre les deux chambres émergeait lorsque les participants devaient être aux deux endroits en même temps. Dans ce cas, les listes d'orateurs doivent être manipulées. Elle a relevé que les deux chambres étaient censées siéger en même temps (il s'agit d'une condition *sine qua non*).

En réponse à M. SMYTH, elle a répondu qu'il arrivait aussi à l'Australie de s'inspirer du Royaume-Uni.

**M. le Président Marc BOSCH** a demandé avec quelle occurrence un même sujet était discuté dans les deux chambres.

**Mme Claressa SURTEES** a répondu qu'un même sujet ne pouvait être inscrit à l'ordre du jour des deux chambres au même moment. Un même thème peut être discuté dans les deux chambres mais selon un autre point de l'ordre du jour.

**Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE** (Ouganda) a souhaité savoir si la Chambre de la Fédération pouvait être close en cas de problème (problème de *quorum* par exemple) au sein de la première Chambre.

**Mme Claressa SURTEES** a répondu que la Chambre de la Fédération suspendait ses travaux en cas de désaccord au sein de la première Chambre.

**M. le Président Marc BOSCH** a remercié les orateurs.

### **3. Remarques de conclusion**

**M. le Président Marc BOSCH** a invité les membres à rester au centre de Conférence pour échanger entre eux.

*La séance est levée à 16h10.*

## **SEPTIEME SEANCE**

**Jeudi 16 Octobre 2014 (matin)**

**Présidence de M. Marc BOSCH**

*La séance est ouverte à 10h30*

### **1. Remarques introductives**

**M. le Président Marc BOSCH** a invité les membres à s'asseoir.

### **2. Ordre du jour**

**M. le Président Marc BOSCH** a lu l'ordre du jour et indiqué qu'il n'avait pas changé depuis les jours précédents.

L'ordre du jour a été *accepté*.

### **3. Examen du projet d'ordre du jour de la prochaine session (Hanoï, mars 2015)**

**M. le Président Marc BOSCH** a lu le projet d'ordre du jour de la prochaine session qui aura lieu à Hanoï en mars 2015 :

#### Sujets possibles de débat général

1. Lobbying et groupes d'intérêts – l'autre face du processus législatif  
Conduite du débat : M. Philippe SCHWAB, Secrétaire général de l'Assemblée fédérale de la Confédération suisse
2. La structure des secrétariats généraux (titre à confirmer par la délégation vietnamienne)  
Conduite du débat : Hon. M. Nguyen HANH PHUC, Président de l'Office de l'Assemblée nationale du Vietnam

#### Communications

- 1 Communication de Dr Mohamed AL-AMR, Secrétaire Général du Conseil de Shura de l'Arabie Saoudite: « Qu'attendent les parlementaires des médias et qu'attendent les médias des parlementaires ? »
- 2 Communication de M. José Manuel ARAUJO, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée de la République du Portugal: « La consolidation législative au Portugal : mieux légiférer, au plus proche des citoyens»

- 3 Communication de M. İrfan NEZİROĞLU, Secrétaire général de la Grande Assemblée nationale de Turquie : « Les relations publiques des Parlements : les contacts du Parlement turc avec les jeunes »

Le projet d'ordre du jour a été *accepté*.

#### **4. Présentation de la prochaine session à Hanoï**

**M. le Président Marc BOSCH** a invité M. Nguyen SI DZUNG, secrétaire général adjoint de l'Assemblée nationale du Vietnam à présenter la prochaine session à Hanoï.

**M. Nguyen SI DZUNG** (Vietnam) a indiqué que c'était un honneur, pour le peuple de Hanoï autant que pour le peuple vietnamien, d'inviter les membres de l'Association à visiter Hanoï en mars 2015.

Il a ensuite diffusé une courte vidéo de présentation.

**M. le Président Marc BOSCH** a remercié l'orateur pour sa présentation.

#### **5. Présentation sur les développements récents au sein de l'Union interparlementaire**

**M. le Président Marc BOSCH** a invité Mme Kareen JABRE directrice de la division des programmes de l'UIP à présenter sa contribution. Mme JABRE est accompagnée de Mme Norah BABIC.

**Mme Kareen JABRE** a d'abord félicité Mme Doris Katai Katebe MWINGA pour son élection et transmis les excuses de M. Martin CHUNGONG, secrétaire général de l'UIP, qui n'était pas en mesure d'assister à la session.

Elle a indiqué travailler pour l'UIP depuis 15 ans et être à la tête du programme sur l'égalité homme-femme. Elle est devenue récemment directrice de la division des programmes. Elle a indiqué que l'UIP appréciait grandement sa coopération avec l'ASGP.

L'UIP a établi quatre priorités stratégiques, adoptées en 2012. L'ASGP a suivi et contribué à de nombreux questionnaires en lien avec les initiatives de l'UIP. L'UIP travaille actuellement à améliorer la base de données PARLINE et, dans cet objectif, a distribué d'autres questionnaires.

Les principes communs devraient être adoptés aujourd'hui par le Conseil directeur. Le travail de mise en œuvre commencera ensuite et l'UIP aura besoin de l'appui des secrétariats généraux.

L'UIP continue de travailler sur le renforcement des capacités des Parlements. Les pays prioritaires sont ceux qui sortent d'un conflit mais le but est de fournir un appui partout où cela est possible.

Une autre priorité est de favoriser l'égalité hommes-femme, tant en termes de participation des femmes que d'accès aux Parlements. Un document novateur a été adopté à Québec pour les parlementaires afin d'évaluer leur performance dans le domaine de cette égalité. L'UIP a soutenu les Parlements pour qu'ils effectuent cette auto-évaluation. Il y a aussi des projets de soutien pour les femmes nouvellement élues, un travail a été mené en Côte d'Ivoire, au Burundi et dans d'autres Parlements.

L'UIP s'est dotée de deux thématiques prioritaires : la lutte contre la violence contre les femmes et les réformes législatives afin d'éliminer les discriminations dont sont victimes les femmes dans le cadre législatif.

L'UIP a récemment conclu un séminaire régional au Maroc qui a rencontré un grand succès. Il existe également un programme relatif aux droits des enfants au niveau international et national. Un séminaire régional sur l'alimentation des enfants se tiendra prochainement pour les Parlements asiatiques.

Enfin, le travail sur le développement concerne trois priorités principales : la lutte contre le VIH, la santé maternelle et néo-natale et la mortalité, et l'implication des Parlements dans la mise en œuvre des objectifs de développement durable afin qu'ils soient atteints l'an prochain.

Elle a remercié l'ASGP pour son implication dans le travail de l'UIP et a invité les membres à dire ce qu'ils attendaient encore du partenariat entre les deux organisations.

**M. le Président Marc BOSCH** a remercié l'oratrice et demandé aux membres s'ils avaient des questions à lui poser.

**M. Joseph Manzin** (Malawi) a demandé si existaient des programmes destinés à renforcer les capacités de Parlements africains venant de sortir d'une période électorale. Il a relevé que dans ce type de pays, le renouvellement des membres est très important. Au Malawi par exemple, lors des 4 dernières élections, 75% des députés ont été remplacés à cause du système de la majorité simple. Il a demandé quels séminaires et programmes d'échanges existaient pour ces députés nouvellement élus.

**Mme Kareen JABRE** a répondu que de tels programmes d'appui étaient conduits par l'UIP avec des outils spécifiques pour les parlementaires nouvellement élus. L'offre de soutien n'est pas systématique mais l'UIP agit en réponse aux demandes spécifiques.

**Mme Norah BABIC** a précisé qu'au cours de la 130<sup>e</sup> session, l'UIP avait organisé un débat sur la rotation des parlementaires. Elle a indiqué qu'elle communiquera toute information utile à ce sujet.

**M. Khudai Nazar Nasrat** (Afghanistan) a demandé pourquoi aucun élément de maintien de la paix n'était inscrit dans les priorités des programmes de l'UIP.

**Mme Kareen JABRE** a répondu qu'il n'y avait effectivement aucun programme sur les négociations de maintien de la paix mais que la paix faisait partie intégrante du travail de renforcement des capacités conduit par l'UIP.

**Dr Mohammed Abdullah AL AMR** (Arabie Saoudite) a relevé que le site Internet de l'UIP disposait de nombreux documents importants mais qu'ils n'étaient disponibles qu'en français et anglais. Il a demandé à ce que l'arabe soit ajouté comme langue officielle du site de l'UIP. A l'ASGP, ses collègues de langue arabe ne peuvent pleinement participer du fait de l'obstacle linguistique.

**Mme Kareen JABRE** a indiqué que l'UIP était consciente du besoin de rendre ces documents disponibles dans autant de langues que possible. Les publications de l'UIP les plus récentes ont été traduites en arabe et en espagnol, même si les deux langues officielles sont l'anglais et le français. En ce qui concerne le site Internet, les Emirats arabes unis ont apporté leur soutien à la création d'une version arabe du site de l'UIP et il sera mis en place dès que possible. Les mêmes efforts sont entrepris pour les membres hispanophones.

**M. le Président Marc BOSC** a remercié Mme Jabre pour son intéressante présentation.

## **6. Questions administratives et financières**

**M. le Président Marc BOSC** a indiqué que le budget de l'année à venir avait été examiné et adopté par le Comité Exécutif et avoir le plaisir d'annoncer que les finances étaient bonnes. Des économies considérables ont été faites grâce au passage à une publication électronique de la revue.

Il a relevé que le nouveau site Internet était désormais opérationnel et que cela représentait une amélioration considérable. Mme Karine VELASCO est occupée à prendre des photos des membres pour les ajouter sur le site Internet. Il sera bientôt demandé aux membres d'envoyer une courte biographie au format word. Le Président les a encouragés à envoyer d'ores et déjà ces documents. Il sera bientôt demandé aux nouveaux membres de communiquer ces documents au moment de leur adhésion.

**M. le Président Marc BOSC** a aussi annoncé que l'UIP avait demandé à l'ASGP de réduire les quantités de papier utilisées, en conformité avec la nouvelle politique de l'UIP. Un des moyens pour y parvenir et de s'assurer que tous les documents soient disponibles, en français et en anglais, sur le site Internet avant le début de chaque session. Cela relèverait de la responsabilité de chaque membre de se conformer aux délais imposés pour l'envoi des documents, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui.

Dans ce but, M. le Président Marc BOSC a annoncé que la date limite d'envoi des documents serait avancée de 2 à 3 semaines avant le début de la conférence. Il a remercié les membres pour leur coopération sur ce sujet qui permettra à l'Association de réduire son impact négatif sur l'environnement, dans le cadre d'une amélioration progressive.

## **7. Clôture de la session**

**M. le Président Marc BOSC** a indiqué qu'il avait beaucoup apprécié ces trois années passées à la présidence de l'Association et il a souhaité à Mme Doris Katai Katebe MWINGA ses vœux de succès.

Il a remercié le Dr Ulrich SCHÖLER pour son soutien et son assistance dans les changements du format des réunions de l'Association, en particulier avec l'introduction des groupes de travail, qui ont eu pour effet d'augmenter la participation des membres.

L'Association fonctionne très bien. Il a remercié le secrétariat pour son travail. Il a également remercié les interprètes, le personnel de l'UIP en charge de l'organisation de la Conférence ainsi que les membres du Comité exécutif.

La prochaine session devrait avoir lieu à partir du 29 mars 2015 à Hanoï.



## ASSOCIATION DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DES PARLEMENTS

L'Association des secrétaires généraux des Parlements, qui s'est réunie la première fois à Oslo le 16 août 1939, est un organisme consultatif de l'Union interparlementaire. Elle s'efforce de faciliter les contacts personnels entre les titulaires des fonctions de secrétaire général d'une assemblée parlementaire, que cette Chambre appartienne ou non à l'Union.

L'Association a pour mission d'étudier la procédure, la pratique et les méthodes de travail des divers Parlements et de suggérer les mesures propres à améliorer ces méthodes et à assurer la coopération entre les services de ces Parlements. Elle apporte également à l'Union interparlementaire, quand celle-ci le lui demande, sa collaboration sur les questions de sa compétence.

### Comité exécutif (Genève octobre 2014)

*Président* : Marc Bosc (Canada)

*Vice-présidents* : Ulrich Schöler (Allemagne) et Doris Katai Katebe MWINGA (Zambie)

*Membres élus* : Geert Jan A. Hamilton (Pays-Bas), Philippe Schwab (Suisse), Irfan Neziroglu (Turquie) José Pedro Montero (Uruguay), Ayad Namik Majid (Irak), Shumsher K. Sheriff (Inde), Winantuningtyas Titi Swasanany.

*Anciens Présidents et membres honoraires* : Hafnaoui Amrani (Algérie), Anders Forsberg (Suède), Ian Harris (Australie), Adelina Sà Carvalho (Portugal), Sir Michael Davies (Royaume-Uni), Doudou Ndiaye (Sénégal), Helge Hjortdal (Danemark), Jacques Ollé-Laprune (France)

### Informations constitutionnelles et parlementaires

Publiée par l'Association des secrétaires généraux des Parlements sous les auspices de l'Union interparlementaire, la revue *Informations constitutionnelles et parlementaires* paraît semestriellement, en français et en anglais. Elle est disponible gratuitement sur le site Internet de l'ASGP : [www.asgp.co/fr](http://www.asgp.co/fr)

Pour toute demande complémentaire, s'adresser aux co-secrétaires :

Secrétariat français :	British Secretariat :
Mme Inés Fauconnier, Assemblée nationale 126, rue de l'Université 75355 Paris 07 SP, France Tel: (33) 1 40 63 66 65 Fax: (33) 1 40 63 52 40 courriel : <a href="mailto:ifauconnier@assemblee-nationale.fr">ifauconnier@assemblee-nationale.fr</a>	Emily Commander, House of Commons c/o Daniel Moeller, Committee Office, 7 Millbank, London, SW1P 3JA Tel: (44) 20 7219 6182 e-mail: <a href="mailto:commandere@parliament.uk">commandere@parliament.uk</a>