



UNION INTERPARLEMENTAIRE

INTER-PARLIAMENTARY UNION

Informations Constitutionnelles & Parlementaires

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

Bâtiments du Parlement : défis et opportunités (mise à jour)
(Alexis WINTONIAK, Autriche)

Le centre d'accueil des visiteurs, le musée et le parking souterrain de l'Assemblée nationale de Hongrie
(György SUCH, Hongrie)

Concilier accès du public et sûreté de l'Assemblée nationale
(Christophe PALLEZ, France)

Le contrôle parlementaire sur la législation subordonnée en Inde
(Shumsher K. SHERIFF, Inde)

La mise en oeuvre d'une politique d'ouverture du Parlement à la Chambre des députés du Brésil
(Romulo DE SOUZA-MESQUITA, Brésil)

La sociologie des parlementaires (*Débat général*)

L'expérience du secrétariat général des Emirats arabes unis dans l'étude du droit et de la législation
(Mohamed Salem AL-MAZROUI, Emirats Arabes Unis)

La prévention des conflits d'intérêts au Parlement (*Débat général*)

Le Parlement turc : un Parlement sans obstacle
(İrfan NEZİROĞLU, Turquie)

Le rôle du Parlement dans la planification stratégique nationale
(Maria ALAJÖE, Estonie)

La communication à l'Assemblée de la République : instruments et défis
(José Manuel ARAÚJO, Portugal)

L'évolution récente du droit d'amendement au sein du Sénat espagnol
(Manuel CAVERO, Espagne)

Le nouveau système de deuxième lecture à la Chambre des représentants de Belgique
(Marc VAN DER HULST, Belgique)

Réformer le Parlement de l'intérieur
(Colette LABRECQUE-RIEL, Canada)

Législation sur l'indemnisation des députés du Parlement suédois
(Claes MÅRTENSSON, Suède)

L'impact de l'élection directe des présidents de commission (*Débat général*)

Le rôle du Parlement dans la poursuite d'un calendrier de développement
(Gengezi MGIDLANA, Afrique du Sud)

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

| NOM | PAYS |
|------------------------------|----------------|
| Mr. Khudai Nazar NASRAT | Afghanistan |
| Mr. Gengezi MGIDLANA | Afrique du Sud |
| Mr. Masibulele XASO | Afrique du Sud |
| Dr. Hafnaoui AMRANI | Algérie |
| M. Bachir SLIMANI | Algérie |
| Dr. Ulrich SCHÖLER | Allemagne |
| Mr. Josep HINOJOSA | Andorre |
| Mr. Pedro AGOSTINHO DE NERI | Angola |
| Mr. Alexis WINTONIAK | Autriche |
| Mr. Abdulla ALDOSERI | Bahreïn |
| Mr. Md. Ashraful MOQBUL | Bangladesh |
| M. Hugo HONDEQUIN | Belgique |
| M. Marc VAN DER HULST | Belgique |
| Mr. Sangay DUBA | Boutan |
| Mrs. Barbara DITHAPO | Botswana |
| Mr. Romulo DE SOUZA-MESQUITA | Brésil |
| Mme. Emma ZOBILMA MANTORO | Burkina Faso |
| M. Renovat NIYONZIMA | Burundi |
| M. Marc RWABAHUNGU | Burundi |

| NOM | PAYS |
|-------------------------------------|---------------------------------|
| Ms. Libéria das Dores ANTUNES BRITO | Cap-Vert |
| M. OUM Sarith | Cambodge |
| M. SRUN Dara | Cambodge |
| M. Victor YÉÑÉ OSSOMBA | Cameroun |
| Mr. Charles ROBERT | Canada |
| Mr. Mario LABBE | Chili |
| Mr. Miguel LANDEROS PERKIC | Chili |
| M. David BYAZA-SANDA LUTALA | Congo (République Démocratique) |
| M. Jean NGUVULU KHOJI | Congo (République Démocratique) |
| Mr. PARK Heong-Joon | Corée (République de) |
| Ms. Lidija BAGARIC | Croatie |
| Mr. Mohamed Salem AL-MAZROUI | Emirats Arabes Unis |
| Mr. Abdulrahman AL SHAMSI | Emirats Arabes Unis |
| Ms. Libia Fernanda RIVAS ORDOÑEZ | Équateur |
| Mr. Manuel CAVERO | Espagne |
| Mr. Carlos GUTIÉRREZ VICÉN | Espagne |
| Ms. Maria ALAJÕE | Estonie |
| Mr. Debebe BARUD | Ethiopie |
| Mr. Negus LEMMA GEBRE | Ethiopie |
| Mr. Timo TUOVINEN | Finlande |
| Mme. Corinne LUQUIENS | France |

| NOM | PAYS |
|-------------------------------------|--------------------|
| M. Christophe PALLEZ | France |
| M. Félix OWANSANGO DEACKEN | Gabon |
| M. Zurab MARAKVELIDZE | Géorgie |
| M. Emmanuel ANYIMADU | Ghana |
| M. Konstantinos ATHANASIOU | Grèce |
| M. José Carlos RODRIGUES DA FONSECA | Guinée Bissau |
| M. Bienvenido EKUA ESONO ABE | Guinée Equatoriale |
| Dr. György SUCH | Hongrie |
| M. Shumsher K. SHERIFF | Inde |
| M. Anoop MISHRA | Inde |
| Dr Winantuningtyas Titi SWASANANY | Indonésie |
| M. Ayad Namik MAJID | Irak |
| M. Ali AFRASHTEH | Iran |
| M. Helgi BERNODUSSON | Islande |
| M. Hamad GHRAIR | Jordanie |
| M. Jeremiah M. NYEGENYE | Kenya |
| M. Allam Ali Jaafer AL-KANDARI | Koweït |
| M. Lebohang Fine MAEMA | Lesotho |
| M. Adnan DAHER | Liban |
| Mme. Daiva RAUDONIENE | Lituanie |
| M. William BEFOUROUACK | Madagascar |

| NOM | PAYS |
|---|-------------|
| M. Ahmed MOHAMED | Maldives |
| Dr. Madou DIALLO | Mali |
| M. Najib EL KHADI | Maroc |
| Mme. Siniša STANKOVIĆ | Monténégro |
| M. Johannes JACOBS | Namibie |
| Mme. Emilia Ndinelao MKUSA | Namibie |
| M. Boubacar TIENOGO | Niger |
| M. Sheikh Ali bin Nasir bin Hamed AL-MAHROOQI | Oman |
| Mme. Jane LUBOWA KIBIRIGE | Ouganda |
| M. Paul GAMUSI WABWIRE | Ouganda |
| M. Amjed Pervez MALIK | Pakistan |
| M. Mohammad RIAZ | Pakistan |
| M. Ibrahim KHRISHI | Palestine |
| M. Frank WEVER | Panama |
| M. Geert Jan A. HAMILTON | Pays-Bas |
| Dr. Christward GRADENWITZ | Pays-Bas |
| M. Henk BAKKER | Pays-Bas |
| M. Oscar G. YABES | Philippines |
| Mme. Marilyn B. BARUA-YAP | Philippines |
| Mme. Ewa POLKOWSKA | Pologne |
| M. Lech CZAPLA | Pologne |

| NOM | PAYS |
|-------------------------------------|----------------------|
| M. José Manuel ARAÚJO | Portugal |
| Mme. Cristina IONESCU | Roumanie |
| M. Sergey MARTYNOV | Fédération de Russie |
| M. Sosthène CYITATIRE | Rwanda |
| M. Domingos José TRINDADE BOA MORTE | Sao Tomé et Príncipe |
| M. Baye Niass CISSÉ | Sénégal |
| M. Daniel GUSPAN | Slovaquie |
| M. Alalla Younis Said LORO | Soudan du Sud |
| M. Dhammika DASANAYAKE | Sri Lanka |
| M. Claes MÅRTENSSON | Suède |
| M. Philippe SCHWAB | Suisse |
| Mme. Agatha RAMDASS | Suriname |
| M. Gali Massa HAROU | Tchad |
| M. Jiří UKLEIN | République tchèque |
| M. Petr KYNŠTETR | République tchèque |
| Mme. La-Or PUTORNJAI | Thaïlande |
| Mme. Saithip CHAOWALITTAWIL | Thaïlande |
| M. Mateus XIMENES BELO | Timor Leste |
| M. Fademba WAGUENA | Togo |
| Dr. İrfan NEZİROĞLU | Turquie |
| Dr. José Pedro MONTERO | Uruguay |

| NOM | PAYS |
|--------------------------------|----------|
| Mme. Doris Katai Katebe MWINGA | Zambie |
| Mme. Cecelia MBEWE | Zambie |
| M. Kennedy Mugove CHOKUDA | Zimbabwe |

MEMBRES ASSOCIÉS

| | |
|---------------------|-------------------------------|
| M. Wojciech SAWICKI | Conseil de l'Europe |
| M. Said MOKADEM | Conseil consultatif maghrébin |
| M. John AZUMAH | Parlement de la CEDEAO |

SUPLÉANTS

| | |
|--|-------------|
| Mme. Colette LABRACQUE-RIEL (pour M. Marc BOSCH) | Canada |
| M. Yasuo KURATA (pour M. Takeshi NAKAMURA) | Japon |
| Mme. Daw Aye Aye Mu (pour M. Kyaw SOE) | Myanmar |
| M. Brendan Keith (pour M. David BEAMISH) | Royaume-Uni |
| M. Andrew KENNON (pour M. David NATZLER) | Royaume-Uni |
| Mme. NGUYEN Thanh Hai (pour M. NGUYEN Hanh Phuc) | Vietnam |

AUTRES PRÉSENTS

| | |
|----------------------------|--------------------|
| M. Sanyal Quadratullah RAZ | Afghanistan |
| M. Hrayr TOVMASYAN | Arménie |
| M. Bojan NINKOVIC | Bosnie-Herzégovine |
| M. Ivan SLAVCHOV | Bulgarie |

| | |
|---------------------------------|---------------------------------|
| M. HOK Bunly | Cambodge |
| M. KHLANG Oudam | Cambodge |
| M. Bernard Mulamba PENE KAHOYA | Congo (République Démocratique) |
| Mme. Michèle KADI | France |
| Mme. Warsiti ALFIAH | Indonésie |
| M. Andi ISWANTO | Indonésie |
| M. Mohammad MULYADI | Indonésie |
| Mme. I. MIJANOVIC | Monténégro |
| Mme. Rabi AUDU | Nigéria |
| Mme. Agata KARWOWSKA-SOKOLOWSKA | Pologne |
| Mme. Bandeira Mandinga BILMA | Sao Tomé et Principe |
| M. Veerapan MOOKASOMBAT | Thaïlande |
| Mme. Krisanee MASRICHAN | Thaïlande |
| M. Worathep CHEUJEDONGK | Thaïlande |
| M. Russdy KHANTANIT | Thaïlande |
| Mme. Kanjanat SIRIWONG | Thaïlande |
| M. Piyachat CHUNCHIT | Thaïlande |
| Mme. Lilia MESQUITA | Timor Leste |
| M. Ndamuka MARIMO | Zimbabwe |
| M. Lawac A. BUDUYEMI | CEDEAO |
| M. Ezekiel FWANGDER | CEDEAO |
| M. Eduardo CHILIQINGA MAZON | Parlement Andin |
| M. Carlos Augusto CHACON | Parlement Andin |

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| PREMIERE SEANCE..... | 12 |
| Dimanche 18 octobre 2015 (matin)..... | 12 |
| 1. Ouverture de la session | 12 |
| 2. Election au Comité exécutif..... | 12 |
| 3. Ordre du jour de la session | 12 |
| 4. Nouveaux membres..... | 17 |
| 5. Langues officielles | 19 |
| 6. Collaboration avec l'Union interparlementaire | 19 |
| 7. Communication de M. Alexis WINTONIAK, Secrétaire Général adjoint du Parlement autrichien : « Bâtiments du Parlement : défis et opportunités (mise à jour) »..... | 19 |
| 8. Communication de M. György SUCH, Directeur général de l'Assemblée nationale de Hongrie : « Le centre d'accueil des visiteurs, le musée et le parking souterrain de l'Assemblée nationale de Hongrie » | 21 |
| 9. Communication de M. Christophe PALLEZ, Secrétaire Général de la Questure, France : « Concilier accès du public et sûreté de l'Assemblée nationale » | 24 |
| 10. Conclusion | 29 |
| DEUXIEME SEANCE | 30 |
| Dimanche 18 octobre 2015 (après-midi) | 30 |
| 1. Remarques introductives | 30 |
| 2. Communication de M. Shumsher K. SHERIFF, Secrétaire général du Rajya Sabha d'Inde : « Le contrôle parlementaire sur la législation subordonnée en Inde » .. | 30 |
| 3. Communication de M. Romulo DE SOUZA-MESQUITA, Directeur général de la Chambre des députés du Brésil : « La mise en oeuvre d'une politique d'ouverture du Parlement à la Chambre des députés du Brésil » | 43 |
| 4. Débat général : La sociologie des parlementaires | 44 |
| 5. Conclusion | 49 |
| TROISIEME SEANCE | 50 |
| Lundi 19 octobre 2015 (matin)..... | 50 |
| 1. Remarques introductives | 50 |
| 2. Ordre du jour..... | 50 |
| 3. Nouveaux membres..... | 50 |
| 4. Communication de M. Mohamed Salem AL-MAZROUI, Secrétaire général du Conseil national fédéral des Emirats Arabes Unis : « L'expérience du secrétariat général des Emirats arabes unis dans l'étude du droit et de la législation » | 51 |

| | |
|---|------------|
| 5. Débat général avec groupes informels de discussion : La prévention des conflits d'intérêts au Parlement | 57 |
| QUATRIEME SEANCE..... | 62 |
| Lundi 19 octobre 2015 (après-midi)..... | 62 |
| 1. Remarques introductives | 62 |
| 2. Débat général avec groupes informels de discussion : La prévention des conflits d'intérêts au Parlement | 62 |
| 3. Communication du Dr. İrfan NEZİROĞLU, Secrétaire général de la Grande Assemblée nationale de Turquie : « Le Parlement turc : un Parlement sans obstacle » | 66 |
| 4. Communication de Mme Maria ALAJÕE, Secrétaire générale du Riigikogu de l'Estonie : « Le rôle du Parlement dans la planification stratégique nationale ».. | 67 |
| 5. Communication de M. José Manuel ARAÚJO, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée de la République du Portugal : « La communication à l'Assemblée de la République : instruments et défis » | 75 |
| 6. Conclusion | 83 |
| CINQUIEME SEANCE..... | 87 |
| Mardi 20 octobre 2015 (matin)..... | 87 |
| 1. Remarques introductives | 87 |
| 2. Ordre du jour..... | 87 |
| 3. Nouveau membre | 87 |
| 4. Communication de M. Manuel CAVERO, Secrétaire général du Sénat d'Espagne : « L'évolution récente du droit d'amendement au sein du Sénat espagnol »..... | 87 |
| 5. Communication de M. Marc VAN DER HULST, Secrétaire Général adjoint de la Chambre des représentants de Belgique : « Le nouveau système de deuxième lecture à la Chambre des représentants de Belgique » | 99 |
| 6. Communication de Mme Colette LABRECQUE-RIEL, Greffière adjointe et directrice générale par intérim des affaires internationales et interparlementaires de la Chambre des Communes du Canada : « Réformer le Parlement de l'intérieur » | 106 |
| SIXIEME SEANCE..... | 87 |
| Mardi 20 octobre 2015 (après-midi) | 116 |
| 1. Remarques introductives | 116 |
| 2. Communication de M. Claes MÅRTENSSON, Secrétaire général adjoint du Riksdag de Suède : « Législation sur l'indemnisation des députés du Parlement suédois » | 116 |
| 3. Débat général : L'impact de l'élection directe des présidents de commission..... | 124 |

| | |
|--|------------|
| SEPTIEME SEANCE | 87 |
| Mercredi 21 octobre 2015 (matin)..... | 131 |
| 1. Remarques introductives | 131 |
| 2. Ordre du jour | 131 |
| 3. Nouveau membre | 131 |
| 4. Communication de M. Gengezi MGIDLANA, Secrétaire au Parlement de la République d’Afrique du Sud : « Le rôle du Parlement dans la poursuite d’un calendrier de développement » | 131 |
| 5. Présentation sur les développements récents au sein de l’Union Interparlementaire | 139 |
| 6. Questions administratives et financières..... | 140 |
| 7. Projet d’ordre du jour de la prochaine session à Lusaka (Zambie) 19-23 mars 2016..... | 141 |
| 8. Clôture de la session..... | 142 |

PREMIERE SEANCE

Dimanche 18 octobre 2015 (matin)

Présidence de Mme Doris Katai Katebe MWINGA

La séance est ouverte à 11h05.

1. Ouverture de la session

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a ouvert la session et souhaité la bienvenue aux membres de l'Association, en particulier aux nouveaux membres.

La présidente a rappelé aux membres de vérifier les détails les concernant sur la liste des membres et de signaler toute erreur.

2. Election au Comité exécutif

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a annoncé qu'il y aurait une élection pendant la session, pour pourvoir un poste de membre ordinaire du Comité exécutif.

La date limite de présentation des candidatures est fixée ce jour à 16h. Elle a rappelé aux membres qu'il était d'usage que les candidats soient des membres expérimentés et actifs dans l'Association. Les femmes demeurent sous représentées, comme les francophones.

Elle a indiqué que le guide des élections était disponible et que les co-secrétaires pourraient leur fournir toute l'information nécessaire relative à la procédure.

3. Ordre du jour de la session

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a donné lecture de l'ordre du jour tel qu'adopté par le Comité exécutif.

Dimanche 18 octobre (matin)

9h30

Réunion du Comité exécutif

11h

Ouverture de la session

Ordre du jour de la session

Nouveaux membres

Thème : Infrastructure

Communication de M. Alexis WINTONIAK, Secrétaire Général adjoint du Parlement autrichien : « Bâtiments du Parlement : défis et opportunités (mise à jour) »

Communication de M. György SUCH, Directeur général de l'Assemblée nationale de Hongrie : « Le centre d'accueil des visiteurs, le musée et le parking souterrain de l'Assemblée nationale de Hongrie »

Communication de M. Christophe PALLEZ, Secrétaire Général de la Questure, France : « Concilier accès du public et sûreté de l'Assemblée nationale »

Dimanche 18 octobre (après-midi)

14h30

Communication de M. Shumsher K. SHERIFF, Secrétaire général du Rajya Sabha d'Inde : « Le contrôle parlementaire sur la législation subordonnée en Inde »

Communication de M. Romulo DE SOUZA-MESQUITA, Directeur général de la Chambre des députés du Brésil : « La mise en oeuvre d'une politique d'ouverture du Parlement à la Chambre des députés du Brésil »

Débat général : Sociologie des parlementaires

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

Mot sur le débat général :

Ce thème ne relève pas directement du droit ou des sciences politiques mais la connaissance du milieu du travail des parlementaires est utile pour les gestionnaires des administrations parlementaires. Il convient d'adopter une approche sociologique afin de répondre à plusieurs questions :

D'où viennent les parlementaires ? Quels conflits et adversaires affrontent-ils avant d'être élus ? Quelles sont leurs contraintes et leurs préoccupations ? Quelles sont les spécificités et les particularités de ce monde ?

16h : Heure limite de dépôt des candidatures au poste d'au moins un poste de membre ordinaire du Comité exécutif

Lundi 19 octobre (matin)

9h30

Réunion du Comité exécutif

10h

Communication de M. Mohamed Salem AL-MAZROUI, Secrétaire général du Conseil national fédéral des Emirats Arabes Unis : « L'expérience du secrétariat général des Emirats arabes unis dans l'étude du droit et de la législation »

Débat général avec groupes informels de discussion : La prévention des conflits d'intérêts au Parlement

Conduite du débat : M. Geert Jan A. HAMILTON, Greffier du Sénat des États généraux des Pays-Bas

Mot sur le débat général :

Les parlementaires sont des politiciens élus qui jouent un rôle important pour l'intérêt général. Ils sont notamment co-législateurs et exercent un contrôle du Gouvernement. Il arrive que les parlementaires aient des intérêts extérieurs à leur mandat, notamment financiers. Il est important de s'assurer que ces intérêts n'influencent pas abusivement l'efficacité de leurs tâches et responsabilités de parlementaires. De nombreux Parlements ont des règles qui visent à prévenir les conflits d'intérêts. Il arrive que les secrétaires généraux soient sollicités pour dispenser leurs conseils sur ce sujet.

Modalités pratiques : Après une courte introduction de M. HAMILTON, les membres se répartiront en 5 groupes. Chaque groupe désignera son rapporteur. Ils auront jusqu'à 12h30 pour formuler leurs conclusions. Chaque groupe se verra attribuer un sujet de discussion :

Groupe A (arabophone): Existe-t-il des limites formelles pour les parlementaires au maintien ou à l'acceptation de fonctions supplémentaires pour lesquelles ils reçoivent des revenus annexes ? Si non, existe-t-il des règles régissant la manière dont les parlementaires devraient maintenir leurs intérêts personnels séparés de leur travail parlementaire ?

Groupe B (hispanophone): Existe-t-il ou faut-il des interdictions ou des restrictions aux intérêts financiers détenus par les parlementaires ? Sont-ils tenus de déclarer leurs fonctions et intérêts extérieurs et les revenus qui en découlent ?

Groupe C (francophone): Dans quelle mesure est-il acceptable pour un parlementaire de recevoir des cadeaux, en particulier des invitations à des voyages à l'étranger ? Les Parlements tiennent-ils des registres (publics) des cadeaux reçus et des voyages effectués lorsqu'ils sont payés par des tiers ? Existe-t-il des sanctions ? Qui est chargé de les appliquer ?

Groupe D (anglophone 1): Existe-t-il ou faut-il des limites au droit d'un parlementaire d'être porte-parole sur des sujets concernant ses intérêts propres, directs ou indirects ? Quels sont les règles et mécanismes existants ?

Groupe E (anglophone 2): Existe-t-il des dispositions statutaires ou informelles interdisant à un parlementaire de prendre part à un vote sur un sujet concernant ses intérêts personnels ? S'il ne s'abstient pas volontairement, qui décide de l'interdiction ?

Lundi 19 octobre (après-midi)

14h30

Éventuellement, élection destinée à pourvoir au moins un poste de membre du Comité exécutif

Débat général (suite) : La prévention des conflits d'intérêt au Parlement

Chacun des cinq rapporteurs s'exprimera à tour de rôle – en anglais ou en français - en plénière.

Le débat général s'engagera sur la base de leurs conclusions. Le modérateur conclura le débat.

Thème : Modernisation des Parlements à travers le monde

Communication du Dr. İrfan NEZİROĞLU, Secrétaire général de la Grande Assemblée nationale de Turquie : « Le Parlement turc : un Parlement sans obstacle »

Communication de Mme Maria ALAJÕE, Secrétaire générale du Riigikogu de l'Estonie : « Le rôle du Parlement dans la planification stratégique nationale »

Communication de M. José Manuel ARAÚJO, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée de la République du Portugal : « La communication à l'Assemblée de la République : instruments et défis »

Mardi 20 Octobre (matin)

9h30

Réunion du Comité exécutif

10h

Thème : La législation

Communication de M. Manuel CAVERO, Secrétaire général du Sénat d'Espagne : « L'évolution récente du droit d'amendement au sein du Sénat espagnol »

Communication de M. Marc VAN DER HULST, Secrétaire Général adjoint de la Chambre des représentants de Belgique : « Le nouveau système de deuxième lecture à la Chambre des représentants de Belgique »

Communication de Mme Colette LABRECQUE-RIEL, Greffière adjointe et directrice générale par intérim des affaires internationales et interparlementaires de la Chambre des Communes du Canada : « Réformer le Parlement de l'intérieur »

Mardi 20 octobre (après-midi)

14h30

Communication de M. Claes MÅRTENSSON, Secrétaire général adjoint du Riksdag de Suède : « Législation sur l'indemnisation des députés du Parlement suédois »

Débat général : L'impact de l'élection directe des présidents de commission

Conduite du débat : M. Andrew KENNON, Greffier des commissions de la Chambre des Communes du Royaume-Uni

Mot sur le débat général :

En 2010, la Chambre des communes du Royaume-Uni est passée d'un système dans lequel les présidents de commission étaient élus au sein de chaque commission à un système dans lequel ils sont élus par la Chambre dans son ensemble, avant la désignation des autres membres des commissions.

Le fait que le président d'une commission soit choisi parmi les membres de cette commission ou par d'autres moyens a-t-il un impact sur la manière dont travaillent ces commissions ?

Cela affecte-t-il la manière dont travaillent les personnels – principalement pour la présidence ou pour la commission dans son ensemble ?

Dans les cas où les présidents sont élus par Chambre dans son ensemble, y a-t-il beaucoup de concurrence pour de tels postes ?

Mercredi 21 octobre (matin)

9h30

Réunion du Comité exécutif

10h

Communication de M. Gengezi MGIDLANA, Secrétaire au Parlement de la République d'Afrique du Sud : « Le rôle du Parlement dans la poursuite d'un calendrier de développement »

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

Questions administratives et financières

Projet d'ordre du jour de la prochaine session à Lusaka (Zambie) 19-23 mars 2016.

Mercredi 21 octobre (après-midi)

14h30 – 16h30 (salle 3-4 au rez-de-chaussée)

Conférence organisée conjointement par l'UIP et l'ASGP

Des Parlements forts : le renforcement d'un contrôle parlementaire efficace

- | | |
|--------------------------------------|---|
| 13. M. David Martin WILSON | Greffier de la Chambre des représentants, Nouvelle Zélande (remplace Mme Mary HARRIS) |
| 14. M. Javier Adolfo ANGELES ILLMANN | Secrétaire général adjoint du Congrès de la République, Pérou |
| 15. M. Hugo Fernando ROVIRA ZAGAL | Secrétaire général du Congrès de la République, Pérou |
| 16. M. Ion VARGAU | Secrétaire général du Sénat, Roumanie |
| 17. Mme Cristina IONESCU | Secrétaire générale adjointe du Sénat, Roumanie (remplace M. Constantin Dan VASILIU) |
| 18. Mme Shelda COMMETTANT | Greffière de l'Assemblée nationale, Seychelles (remplace Mme Azarel Jolinda ERNESTA) |
| 19. M. Mohammed YAGOUB | Secrétaire général du Conseil des Etats, Soudan (remplace M. Naiem Ali GRAGANDI) |
| 20. Mme Agatha RAMDASS | Secrétaire générale adjointe de l'Assemblée nationale, Suriname |
| 21. Mme Wararat ATIBAEDYA | Secrétaire générale du Sénat, Thaïlande (remplace Mme Norarut PIMSEN) |
| 22. Mme La-Or PUTORNJAI | Secrétaire générale adjointe du Sénat, Thaïlande (remplace M. Somsak MANUNPICHU) |
| 23. M. Hebert PAGUAS | Secrétaire général adjoint du Sénat, Uruguay |

Les nouveaux membres ont été *acceptés*.

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a annoncé que le Comité exécutif proposait de déclarer deux anciens membres, membres honoraires de l'Association :

- Mme Jacqueline BIESHEUVEL-VERMEIJDEN (ancienne Secrétaire générale de la Chambre des Représentants des Etats généraux des Pays-Bas)
- M. Somsak MANUNPICHU (ancien Secrétaire général adjoint du Sénat de Thaïlande).

Les membres honoraires ont été acceptés.

5. Langues officielles

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a informé les membres que les pays arabophones avaient demandé à ce que l'arabe devienne une langue officielle de l'Association.

Il a été décidé que, si un membre souhaitait présenter une communication ou modérer un débat en arabe, il pourrait le faire, à condition d'en avoir fourni le texte en anglais ou en français au moins 24 heures à l'avance et que ce texte ait été approuvé par les interprètes.

Aucune question ou contribution depuis la salle ne sera acceptée en arabe. Cependant, tout secrétaire général ayant présenté une communication ou une contribution formelle en arabe pourra répondre aux questions en arabe.

Les interprètes pourront fournir une interprétation en arabe sans restriction, à moins que cela suscite de la tension dans les cabines d'interprétariat.

Si la question venait à se poser, les mêmes règles s'appliqueraient à l'espagnol.

La présidente a également annoncé que la structure et les éléments permanents du site Internet de l'Association seraient traduits en arabe et en espagnol. Les futures contributions et communications pourront être traduites en arabe et en espagnol sur la base du volontariat par les pays impliqués. Ces documents seront ajoutés au site Internet par l'équipe de secrétaires.

Les besoins de traduction dans les nouvelles langues renforce la nécessité que les membres envoient au secrétariat leurs textes au moins trois semaines avant le début des sessions.

6. Collaboration avec l'Union interparlementaire

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a annoncé que le secrétariat de l'UIP avait sollicité l'assistance de deux ou trois membres anglophones de l'Association pour formuler les questions d'un questionnaire. Elle a sollicité des volontaires, qui devront participer à une réunion le mardi 20 octobre à 13h30.

7. Communication de M. Alexis WINTONIAK, Secrétaire Général adjoint du Parlement autrichien : « Bâtiments du Parlement : défis et opportunités (mise à jour) »

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a invité l'orateur à présenter sa communication.

L'édifice du Parlement autrichien

Partout dans le monde les bâtiments parlementaires symbolisent l'identité politique et nationale d'un pays ou d'une région. C'est pourquoi ils constituent plus qu'un monument architectural, ils transmettent un message. Dans le cadre de l'analyse des caractéristiques architecturales de 196 bâtiments parlementaires – réalisée à l'occasion de la Biennale de Venise 2014 par la contribution autrichienne consacrée aux Parlements du monde entier – il

est intéressant de constater que la majorité de ces édifices affichent un style architectural inspiré par les traditions grecques classiques, bien que deux tiers des bâtiments parlementaires n'aient été construits qu'au cours des 50 années écoulées.

Le Parlement autrichien est en tout cas le prototype d'un édifice en style gréco-hellénistique. Il fut construit entre 1874 et 1883 sur la « Ringstrasse », après la démolition de la ceinture de fortifications entourant le vieux centre de la ville dans le but de faire place à un boulevard monumental longé par des édifices représentatifs tels que l'Hôtel de Ville, l'Université, le Théâtre et l'Opéra Nationaux et évidemment le Parlement.

L'architecte d'origine danoise Theophil Hansen (1813-1891), qui avait pendant plusieurs années travaillé et enseigné à Athènes, ne se sentait pas comme le simple concepteur d'un ensemble de bâtiments, mais comme le créateur de la synthèse monumentale de différentes disciplines artistiques, à savoir la construction, l'étude, l'équipement, l'aménagement, la décoration et l'ameublement – ne perdant jamais de vue la recherche permanente d'une interaction harmonieuse. L'architecte transforma et réinterpréta l'architecture des temples grecs, il voua la structure monumentale avec son abondance de symboles à la démocratie et en fit une parabole d'architecture illustrant le rôle des représentants du peuple.

Les matériaux utilisés par l'architecte provenaient de différents pays de l'Empire austro-hongrois, pour témoigner que le Parlement appartenait à tous les peuples de la Monarchie, composée à l'époque de 17 royaumes et pays représentant 8 nationalités (Allemands, Tchèques, Polonais, Slovènes, Croates, Ruthènes, Roumains et Italiens), les autres parties de l'Empire étant alors représentées par le Parlement Hongrois à Budapest.

La nécessité de travaux de rénovation

Le Parlement a été en service depuis 1883 et a servi sa fonction au fil des époques et systèmes politiques consécutifs de l'histoire de l'Autriche. Cependant, comme pour tout autre bâtiment, il existe un cycle de vie technique qui exige désormais la remise à neuf intégrale.

Le but principal de cette rénovation complète consiste à réparer les dégâts et dommages existants, à compenser d'éventuelles déficiences, à prendre les mesures nécessaires à l'entière conformité avec les lois, à optimiser les logistiques d'équipement et d'exploitation et à accroître l'opérabilité du bâtiment.

Aux termes d'une étude de faisabilité (2010-2011), les éléments suivants sont à prendre en compte en premier lieu :

- La sécurité durable du bâtiment et la protection de ses structures
- La protection contre les incendies et les mesures d'évacuation d'urgence appropriées
- L'accès sans obstacles aux espaces ouverts au public et aux bureaux
- Le respect de l'environnement et la réduction de la consommation d'énergie
- La modernisation des installations et équipements
- L'optimisation du déroulement des procédures parlementaires
- La modernisation de la salle plénière, des salles de réunion et des bureaux
- L'accès facilité aux visiteurs et au public.

Gestion du projet

En août 2011, la président du Conseil National nomma une équipe de projet composée de membres de l'administration du Parlement. A la suite d'appels d'offres lancés dans l'ensemble de l'Europe en 2012, des instances externes de gestion et d'audit du projet furent mises en place. Le groupe d'architectes et de conception globale fut engagé par contrat en 2014, à l'issue d'une procédure de concours et d'appels d'offres.

Le concept préparatoire est désormais terminé, les plans définitifs seront achevés mi-2016, suivis par des appels d'offres à l'adresse des entreprises de construction et d'ingénierie. Les travaux dont la conclusion est prévue pour la mi-2020 débiteront vers la mi-2017.

Pendant la période des travaux (2017-2020), le bâtiment sera entièrement inoccupé et le Parlement sera transféré dans le Palais Impérial situé à proximité (assemblée plénière) et dans des immeubles temporaires accueillant les bureaux. L'appel d'offres pour la construction de ces bâtiments est actuellement en cours.

Le projet d'ensemble se fonde sur les décisions de base suivantes :

- | | |
|-----------------|--|
| 14 janvier 2014 | décision essentiel de rénovation durable |
| 9 juillet 2014 | loi fédérale sur la rénovation du Parlement (cadre financier : € 352,2 mio pour la rénovation, € 51,4 mio pour le déménagement temporaire) |
| 31 août 2014 | désignation du groupe de conception globale |
| 4 décembre 2014 | décision sur le déménagement et le site temporaire |
| 7 mai 2015 | décision concernant les budgets annuels jusqu'en 2020 |

L'ensemble des décisions furent prises à unanimité par les six groupes politiques parlementaires.



Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a remercié l'orateur et annoncé que les questions seraient regroupées à la fin des trois communications de la matinée.

8. Communication de M. György SUCH, Directeur général de l'Assemblée nationale de Hongrie : « Le centre d'accueil des visiteurs, le musée et le parking souterrain de l'Assemblée nationale de Hongrie »

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a invité l'orateur à présenter sa communication.

1. Le bâtiment du Parlement hongrois est situé au centre de Budapest, sur les rives du Danube. Cet édifice imposant est devenu aujourd'hui l'un des symboles les plus connus de la Hongrie et de sa capitale.

2. Il a été construit en 17 ans à la fin du XIXe siècle (1885-1902).

3. Bien que composé d'éléments architecturaux et de décors différents (par exemple un décor de plafond d'inspiration Renaissance) il est majoritairement de style néo-gothique.

4. Les dimensions du bâtiment imposent le respect : sa façade le long du Danube mesure 268 mètres, avec une largeur maximale de 123 mètres. La surface de plancher du bâtiment atteint presque 18 000 m², répartis sur quatre étages. Le bâtiment comporte 10 puits de lumière, 13 ascenseurs et plusieurs centaines de bureaux. Son volume est de 473 000 m³, et pourrait accueillir 50 immeubles d'habitation de cinq étages. Sa coupole culmine à 96 mètres (ce qui en fait le bâtiment le plus haut de Budapest). Les locaux sont reliés par un système de corridors qui semblent sans fin (le tapis rouge le long de l'Assemblée fait à lui seul près de 3 kilomètres).

5. C'est un élément essentiel du panorama des rives du Danube, classé en 2011 au Patrimoine mondial de l'humanité.

- le Parlement est le siège du pouvoir législatif,
- le lieu de conservation de la couronne des anciens rois hongrois,
- le lieu de travail quotidien de près de 600 personnes,
- il abrite également actuellement le bureau du Premier ministre et certains de ses services,
- c'est le monument le plus visité par les touristes : il reçoit chaque année 600 000 visiteurs.

6. En revanche, pendant des années, les environs immédiats du Parlement étaient peu attirants.

- un immense parking s'étendait devant sa façade,
- la circulation sur la place était importante,
- le bâtiment n'était pas accessible aux handicapés,
- les touristes devaient faire la queue en plein air, même sous la pluie et sans accès à des toilettes,
- un sentiment d'abandon régnait partout.

7. En 2011, l'Assemblée nationale a adopté une résolution imposant la reconstruction totale de la place Kossuth qui entoure le Parlement, avant le 31 mai 2014, avec :

- un garage souterrain,
- un centre des visiteurs,
- l'aménagement du musée,
- la rénovation du quai du Danube devant le Parlement

8. Un des objectifs essentiels de cette rénovation était d'obtenir une organisation de l'espace à la fois harmonieuse et spectaculaire pour :

- a) mettre en valeur et renforcer les caractéristiques architecturales du Parlement (en dégagant la vue du bâtiment depuis les rues débouchant sur la place) ;
- b) s'insérer dans les voies de circulation piétonnes et cyclables du centre-ville de Budapest ;
- c) prévoir l'espace nécessaire au nombre grandissant des visiteurs (construction d'un centre des visiteurs et d'infrastructures de restauration ou autres, permettre l'ouverture d'une terrasse pour les commerces donnant sur la place).

9. Le résultat du concours d'architecture a été annoncé le 3 avril 2012.

10. Les premiers travaux ont débuté en février 2012, et il a fallu plus de deux ans pour en venir à bout. Aucun chantier d'une telle ampleur n'avait été entrepris sur la place Kossuth depuis sa création. Aucune structure souterraine d'une telle taille n'avait jamais été construite à proximité du bâtiment. Et les murs du Parlement, épais de 1,5 mètre, n'avaient jamais été percés.

11. Durant la mise en œuvre du projet :

- le bâtiment a accueilli environ 500 000 visiteurs par an,
- tous les travaux de reconstruction des équipements collectifs ont été réalisés simultanément (égouts de Budapest, enchevêtrement de réseaux en tous genres, tunnel pour le système de chauffage du Parlement ainsi qu'une conduite d'eau potable essentielle de Budapest).
- de plus, la plus grande inondation jamais subie par le pays a également retardé les travaux : il a fallu inonder la fouille des fondations, car les éléments porteurs intérieurs (murs et plafonds) restaient à construire, et les parois de la fouille se seraient effondrées sous la pression de l'énorme masse d'eau charrie par les inondations.
- le remplacement des pierres du bâtiment du Parlement a fait l'objet d'un projet indépendant accéléré.

Tout ceci a été réalisé par un bureau d'étude de 5 personnes, avec le soutien du personnel du Bureau, sans dépasser le budget prévu de 100 millions d'euros.

12. Quelque 133 arbres et 92 000 arbustes ont été plantés dans les espaces verts. Les travaux ont vu couler 50 000 m³ de béton dans 120 000 m³ de terrassement pour la construction du parking souterrain, sans compter les 40 000 m³ des travaux d'aménagement de la place. Il a fallu 3 000 tonnes d'acier d'armature de béton, 150 kilomètres de câble électrique et 3 kilomètres de conduites d'eau. Plus de 500 camions ont transporté 24 000 tonnes de gravats, et les ouvriers ont posé au total 2,5 millions de dalles. Pendant les semaines de lutte contre les inondations, il a fallu pomper 80 000 m³ d'eau du Danube pour préserver les parois meubles de la fouille des fondations du garage souterrain, qui dispose désormais de 2 portes anti-inondations et de 2 barrages mobiles contre les débordements du Danube.

13. Le plus gros projet d'aménagement de l'espace jamais réalisé en Hongrie a été achevé le 15 mars 2014. Cet investissement a donné naissance à une place imposante et homogène. Celle-ci correspond à la réalisation du projet de l'architecte de l'époque, Imre Steindl, avec les moyens du 21^e siècle.

- Le nouveau pavage décoratif et l'agrandissement des espaces paysagers mettent en valeur le bâtiment du Parlement dans un cadre digne de son rang.
- Les berges du fleuve ont également été incluses dans le cadre de la rénovation. La zone adjacente au bâtiment jusqu'ici fermée au public, a été repavée et transformée en zone piétonne, reliée les deux côtés de la place. Le réaménagement de l'espace entre la voie publique et le fleuve permet à nouveau de faire le tour du Parlement à pied.
- Le nouveau drapeau national a été installé au centre de la place et flotte désormais au sommet d'un mât élancé de 33 mètres de haut.
- À ses côtés, un plan d'eau reflétant la façade restaurée du Parlement agrément la vue, et interdit aux véhicules l'accès à la place.
- Le nouveau pavage de 55 000 mètres carrés abrite à certains endroits un système de brumisation qui rafraîchit l'air pendant les chaleurs estivales.

- À l'exception des tramways, dont les rails ont été déplacés, toute circulation de véhicule a disparu de la place.
- Le stationnement en surface a été éliminé, les voitures peuvent utiliser un garage souterrain de 600 places au nord de la place.
- Le centre des visiteurs a été ouvert avec une boutique de souvenirs et un café. Il permet d'accueillir dignement les plus de 600 000 touristes qui visitent chaque année le Parlement.
- Le musée du parlement a été inauguré au sein du bâtiment.
- Nous avons décidé d'ouvrir au public les tunnels d'aération avec leurs magnifiques voûtes. Le premier accueille désormais le Mémorial aux victimes du massacre du 25 octobre 1956, tandis que le second abrite la collection lapidaire.
- Enfin, la quatrième exposition permanente consacrée à l'histoire du Parlement a ouvert ses portes lundi dernier.



Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a remercié l'orateur pour sa présentation.

9. Communication de M. Christophe PALLEZ, Secrétaire Général de la Questure, France : « Concilier accès du public et sûreté de l'Assemblée nationale »

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a invité l'orateur à présenter sa communication.

Un large accès du public à l'Assemblée nationale répond à une triple nécessité

- une obligation juridique, celle d'assurer la publicité des travaux parlementaires ; si le moyen principal est désormais la retransmission télévisée intégrale des débats de la séance publique et de la plupart des réunions de commission, la présence de spectateurs dans les tribunes de la salle de séance reste un élément indispensable de l'application du principe de publicité des débats.

On notera que les salles de commission n'étant pas équipées pour recevoir du public, il est de règle de ne pas y admettre de spectateurs autres que des journalistes.

- un apport indispensable à l'organisation du travail parlementaire qui est de permettre aux députés de rencontrer les représentants et acteurs de la société civile, de l'administration et des groupes d'intérêt ainsi que leurs électeurs
- un devoir de communication, ouvrir le siège du Parlement à des visiteurs désireux de connaître le monument historique qui l'abrite mais surtout le fonctionnement de l'institution.

L'Assemblée nationale comme tous les Parlements des pays démocratiques se veut une maison du peuple ouverte au peuple.

Ces principes se traduisent concrètement par plusieurs dispositifs d'accueil du public.

Pour l'assistance à la séance publique qui a concerné en 2014 plus de 8000 personnes, les personnes intéressées doivent se procurer auprès d'un député un billet de séance qui leur donne accès aux tribunes.

Celles qui se rendent à l'Assemblée pour une réunion, un rendez-vous ou un repas se présentent dans le hall de réception de l'un des immeubles où il est vérifié qu'elles sont bien attendues avant de leur permettre de circuler avec un badge dans les locaux.

Enfin, des visites guidées du Palais Bourbon sont organisées, du lundi au samedi, pour des groupes de 10 à 50 personnes maximum, invités par un député, y compris pendant les séances. En période de suspension des travaux parlementaires, les visites ne sont pas guidées, elles se font avec audioguides. Ce dispositif de visite individuelle libre a été étendu au samedi depuis 2013. Chaque année 130 000 visiteurs sont ainsi accueillis à l'Assemblée nationale.

Quelles sont les mesures de sûreté et de sécurité prises pour traiter ces différents flux de public ? Il convient de distinguer entre les règles qui ont été longtemps applicables et les mesures de sécurité renforcées que les attentats terroristes d'octobre 2014 à Ottawa puis surtout de janvier 2015 à Paris ont conduit à prendre.

1. Mesures de sûreté et de sécurité applicables à une situation normale

Les contrôles de sûreté sont de deux types :

passage sous un portique de sécurité, éventuellement complété par un examen à l'aide d'un détecteur manuel ;

contrôle des bagages à main et des effets personnels à l'aide d'un tunnel à rayons X.

Ces contrôles s'appliquent à tous les visiteurs. Ils sont complétés par des contrôles d'identité. Ainsi il est systématiquement procédé à la vérification de l'identité sur présentation d'une pièce d'identité comportant une photographie (pièce d'identité qui est échangée contre un badge dans la plupart des cas).

Cette vérification ne concernait cependant jusqu'en 2015 que les personnes invitées à participer à une réunion ou une réception et dont les noms doivent figurer sur une liste préalablement communiquée au service compétent par l'organisateur. En ce qui concerne les groupes de visiteurs, seule l'identité des accompagnateurs devait être fournie et faisait l'objet d'une vérification. Si on rapproche le chiffre de 130 000 visiteurs au titre de la visite historique et institutionnelle des 200 000 personnes passant par les halls de réception des immeubles et soumis à un contrôle d'identité, on prend la mesure de la proportion de visiteurs qui entraient à l'Assemblée anonymement mais en y circulant presque exclusivement sous la surveillance de fonctionnaires spécialisés.

Il n'y a eu pourtant ces dernières années aucun incident sérieux mettant en cause un des participants de la visite historique et institutionnelle. Les problèmes les plus sérieux sont venus de spectateurs de la séance publique venus en réalité pour manifester spectaculairement leur position : jets de tracts dans l'hémicycle, déploiement de banderoles, cris...

La menace terroriste à laquelle la France est particulièrement confrontée depuis le début de 2015 et l'attaque subie par le Parlement canadien ont conduit les autorités à réévaluer le

dispositif d'accueil et de contrôle du public, en s'appuyant notamment sur les conseils des forces d'intervention spécialisées de la gendarmerie nationale.

2. Le renforcement des mesures de sûreté et de sécurité en 2015

L'un des aspects les plus spectaculaires du nouveau visage du Palais-Bourbon depuis quelques mois est le déploiement de militaires en armes à l'intérieur même du bâtiment plutôt qu'en faction dans la rue, devant les portes et notamment leur présence dans les halls de réception, à proximité des portiques de sécurité ou des comptoirs d'accueil. Certains de ces halls ont été conçus pour recevoir confortablement les visiteurs dans des espaces très ouverts sur la rue, ce qui implique de travailler à l'avenir sur la conception architecturale de ce type d'emplacement pour y mieux intégrer les exigences de sécurité.

C'est ce qui est en œuvre avec un projet de reconstruction du hall d'accueil destiné notamment aux invités du président de l'Assemblée nationale. Il est prévu en particulier de doter le nouvel espace de verres blindés de forte épaisseur pour rendre sans effet des tirs venant de la rue. Pour autant cet espace sera plus large et permettra une circulation plus fluide que le hall actuel.

Cependant le point essentiel et le changement d'habitudes le plus notable sont que désormais toutes les personnes extérieures appelées à venir à l'Assemblée nationale font l'objet de vérifications préalables par consultation des fichiers de police, par l'intermédiaire d'officiers de police détachés auprès du Président. À cet effet, les éléments d'identification des intéressés, c'est-à-dire le nom, le prénom, la date et le lieu de naissance sont communiqués à l'avance par les députés ou les services qui reçoivent ces personnes.

Ce changement affecte d'abord les personnes qui souhaitent assister à la séance publique et donc les députés qui leur fournissent les billets de séance. Or ces billets de séance étaient souvent remis à leurs destinataires au dernier moment, par exemple laissés dans une enveloppe à retirer auprès du service d'accueil et parfois en blanc, sans indication du destinataire qui pouvait compléter le billet sur place.

Cette facilité est désormais abolie : trois jours au minimum avant la séance, les députés doivent communiquer précisément les éléments d'identification mentionnés ci-dessus sous peine de ne pouvoir obtenir l'admission de leurs invités dans les tribunes. Du reste le billet de séance lui-même disparaît au profit d'une application informatique de réservation à distance des places (elles sont réparties entre les groupes politiques) qui permet une dématérialisation complète du processus jusqu'à l'édition d'un listing de spectateurs autorisés à accéder, après un strict contrôle de leur identité à l'accueil.

Le même processus de contrôle s'applique aux personnes invitées à une réunion et surtout aux groupes venant pour la visite historique et patrimoniale. La sanction de la non-transmission des éléments d'identification est la même : la personne non répertoriée et donc non contrôlée avant son arrivée est refoulée à l'entrée du Palais Bourbon, ce qui n'est pas sans poser parfois de problèmes, tant avec les invités qu'avec les députés invitants, pour les personnels chargés de mettre en œuvre strictement les consignes. Une certaine souplesse est alors requise si le député présent se porte personnellement garant de la personne en cause.

On notera par ailleurs que les visites individuelles des interessions et des samedis ont été suspendues sine die tant il paraît désormais inconcevable de laisser des personnes même bien identifiées se mouvoir librement dans les salons et salles qui constituent le cœur du bâtiment historique.

Bien d'autres dispositions ont été prises par exemple en matière d'accès ou de stationnement des véhicules mais la ligne directrice qui se dégage fortement est bien celle de l'identification et la vérification préalables. C'est le prix à payer – il est élevé sur le plan administratif – pour continuer à concilier large accès du public et niveau élevé de sûreté.



Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a remercié l'orateur pour sa présentation et donné la parole à la salle pour poser des questions sur les trois communications.

Elle a rappelé qu'aucune intervention ou question spontanée ne sera acceptée depuis la salle dans une langue différente de l'anglais ou du français.

M. Andrew KENNON (Royaume-Uni) a indiqué qu'il était intéressé d'apprendre des autres pays qui sont allés plus loin que le Royaume-Uni. Le Parlement du Royaume-Uni siège dans des bâtiments vieux de 150 ans et même Big Ben a besoin de réparations.

Il a demandé comment obtenir l'acceptation politique du besoin d'entreprendre des projets de long terme pour améliorer les bâtiments. Il a indiqué que les parlementaires britanniques n'étaient pas enthousiastes à l'idée de « patenter » dans d'autres bâtiments pendant la durée des travaux. Il a demandé comment le personnel parlementaire pouvait communiquer auprès de la classe politique sur le besoin de travaux.

Il s'est dit intrigué par la communication sur la sécurité et l'accessibilité. Il existe au Royaume-Uni une commission conjointe aux deux Chambres qui travaille sur ce projet. L'idée est de créer un organe statutairement indépendant dédié à la conduite des travaux, comme cela a été fait pour les Jeux Olympiques.

M. Baye Niass CISSE (Sénégal) a demandé à l'Autriche quelles avaient été les sources de financement du Parlement. Il a également voulu savoir s'ils avaient été aidés par l'Etat. Au Sénégal le Parlement est antérieur à l'indépendance et il devra être modernisé pour répondre aux normes de sécurité.

M. Geert Jan HAMILTON (Pays-Bas) a relevé que les communications étaient très intéressantes. Le Parlement des Pays-Bas est ancien, mais les bâtiments encore plus, le plus ancien datant du treizième siècle.

Les bâtiments ont été préservés mais étaient totalement dépassés d'un point de vue technique. Il a fallu choisir entre déménager complètement ou faire avancer les travaux progressivement pendant que les bâtiments étaient encore en usage.

Le problème aux Pays-Bas est que les bâtiments appartiennent au Gouvernement. Lorsqu'il prend des décisions, le Parlement contrôle le Gouvernement mais il y a là également un enjeu personnel. Il vient d'être décidé que l'ensemble du Parlement devrait déménager pour six ans.

Il a demandé si, pour les cas des orateurs, le Parlement avait le contrôle et si les décisions prises avaient conduit à une controverse politique.

Le Dr. Winantuningtyas Titi SWASANANY (Indonésie) a indiqué qu'il avait été décidé en Indonésie à la fois de rénover les bâtiments existants et de construire une nouvelle série de bâtiments parlementaires afin de faciliter l'accès du public tout en maintenant la sécurité.

En Indonésie, les projets de rénovation et de construction rencontrent une certaine résistance et sont devenus un sujet politiquement sensible.

Elle a demandé qui était responsable de la supervision des rénovations, s'ils avaient rencontré une résistance politique et quelle avait été la réponse apportée. Elle a demandé à la Hongrie qui avait la responsabilité de collecter les loyers lorsque les bâtiments sont loués. Elle a demandé à la France comment avait été assuré l'équilibre entre accès du public et sécurité.

M. José Manuel ARAÚJO (Portugal) a demandé à la Hongrie et à l'Autriche quelles ont été les réactions aux dépenses engagées. Il a aussi demandé à la France s'il y avait, pour les fonctionnaires et les députés, une zone d'accès au bâtiment spécifique et s'ils étaient soumis à des contrôles.

M. Serguei MARTYNOV (Russie) a précisé que les chambres du Parlement européen étaient logées dans des lieux différents mais que la décision de les réunir avait été prise. Une procédure d'appel à candidatures a été lancée, trois ont été retenues mais elles n'ont pas reçu de soutien politique.

Il a relevé que les intervenants avaient parlé de rénovations conformes à la nature historique des bâtiments. Ce cas ne s'applique pas à la Russie. Il a demandé ce que les intervenants auraient voulu intégrer s'ils avaient eu la possibilité de construire un nouveau bâtiment et quelles étaient les restrictions imposées par les bâtiments historiques.

M. WINTONIAK a répondu qu'il était bon de savoir que le Parlement autrichien ne constituait pas un cas à part. Il a indiqué qu'au début du projet il n'y avait pas de soutien politique. Le personnel avait préparé différentes options, classées d'une solution bon marché - de « débrouille » - à la construction d'un bâtiment complètement nouveau. Les options ont été chiffrées et les répercussions détaillées. Cette approche a permis d'empêcher les parlementaire de se dérober devant leurs responsabilités et de ne rien faire : toutes les options impliquaient de faire quelque chose.

Les médias ont été sceptiques au début. Le peuple autrichien a répondu qu'il ne voulait pas que leur Parlement national se détériore. Il a accepté les besoins et les coûts de la rénovation.

Le Parlement autrichien tente d'être le plus transparent possible, y compris en publiant sur son site Internet la ventilation détaillée des coûts. Cela a permis l'acceptation.

Le projet a été financé par un vote au Parlement. Cela a été accepté par les ministres. L'administration parlementaire était en charge du bâtiment. L'autorité de supervision du budget a été donnée à une commission parlementaire *ad hoc*.

Il a répondu à la Russie qu'il rêverait d'avoir un nouveau bâtiment. Il construirait un bâtiment moderne qui deviendrait aussi un monument.

M. SUCH a répondu que le financement du projet venait du Gouvernement. Le Parlement a la propriété du bâtiment, pas légalement, mais dans la pratique. Dans le projet, la place du Parlement a été redessinée, et ce faisant, sa propriété est passée du Gouvernement local au Parlement.

Les dépenses engagées par le Gouvernement dans le projet ont, bien sûr, été contestées par l'opposition mais cela n'a pas empêché d'avancer. Un agent de conformité a supervisé le budget. Le procédé a été transparent et il n'y a pas eu de scandale. Toute l'information était disponible sur le site Internet et n'importe qui pouvait demander à voir les chiffres détaillés.

L'opinion publique n'a pas été entièrement favorable au projet.

À la Russie, il a répondu que le bâtiment serait avant tout pratique, en particulier au regard des nouvelles technologies.

M. PALLEZ a répondu brièvement au Portugal que les députés et les fonctionnaires avaient un accès privilégié automatique par badge et portes tournantes. Les députés les utilisent de plus en plus mais nombre d'entre eux ne sont pas habitués à ces contrôles automatiques et s'attendent encore à ce qu'un fonctionnaire leur ouvre la porte.

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a remercié les orateurs pour leur travail et elle a suggéré que les discussions continuent pendant le déjeuner.

10. Conclusion

La séance est levée à 12h35.

DEUXIEME SEANCE

Dimanche 18 octobre 2015 (après-midi)

Présidence de Mme Doris Katai Katebe MWINGA

La séance est ouverte à 14h35.

1. Remarques introductives

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a fait observer qu'aucune candidature n'avait été reçue pour pourvoir le poste de membre ordinaire du Comité exécutif. L'heure limite de réception des candidatures est fixée à 16h ce jour.

2. Communication de M. Shumsher K. SHERIFF, Secrétaire général du Rajya Sabha d'Inde : « Le contrôle parlementaire sur la législation subordonnée en Inde »

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a invité l'orateur à présenter sa communication.

I. La Constitution de l'Inde est entrée en vigueur en 1950 et incarne l'unité de l'Inde, pays de la diversité. Il y a la diversité géographique, linguistique, religieuse, sociale et politique d'un milliard d'habitants qui constituent un sixième de toute l'humanité.

Ancienne civilisation, aujourd'hui une démocratie fermement ancrée dans le concert des nations depuis son indépendance en 1947 du régime colonial, la République a placé sa confiance dans le système parlementaire de gouvernance. De nature bicamérale, le Parlement de l'Inde est l'organe législatif suprême. Il comprend le Conseil des Etats (Rajya Sabha), la Chambre du Peuple (Lok Sabha) et le Président de la République. ¹

La Constitution prévoit la séparation des pouvoirs entre la législature, l'exécutif et la judiciaire. Pour ce qui est de la législation déléguée en Inde, elle a diverses appellations telles, règlements, dispositions, règlements additionnels, ordonnances, circulaires, décrets, statuts, notifications, etc. La législation subordonnée englobe tous ces termes.² Les règlements pris en vertu d'une loi ont la même force de loi. Les pouvoirs des organes statutaires émanent des statuts qui les contrôlent et contraignent et sont encadrés par les règlements qui en

¹ La Rajya Sabha est composée de 245 membres et la Lok Sabha de 545. Le Vice-Président de l'Inde est, de droit, Président de la Rajya Sabha ; la Lok Sabha est présidée par le Speaker ou Président..

² Outre les dispositions ou domaines explicites énumérés au titre de la clause d'habilitation de la Loi, des termes tels « ordonner », « déterminer », « notifier », « instruire », « déclarer », « émettre » ou « publier » sont employés très fréquemment. De tels instruments ont la valeur de législation subordonnée et la même force de loi.

découlent. Le terme « législation subordonnée » étant interchangeable avec le terme « législation déléguée », nous avons choisi d'employer ici l'expression « législation subordonnée ».

Cette communication vise à définir les aspects suivants du contrôle parlementaire sur la législation subordonnée en Inde avec une référence toute particulière à la Rajya Sabha :

- Étendue et développement de la législation subordonnée;
- Mécanisme et efficacité du contrôle parlementaire sur la législation subordonnée ; et
- Défis et voie à suivre

II. Étendue et développement de la législation subordonnée

En Inde, il est un principe bien établi que la législation subordonnée *en soi* est impératif et pragmatique. Toutefois, son étendue se limite à la délégation prévue en vertu de la loi habilitante. La législation subordonnée reconnaît que la législation est la prérogative de la législature qui ne peut renoncer à son autorité législative en déléguant excessivement le pouvoir législatif à l'exécutif. A l'inverse, l'exécutif non plus n'a le droit de s'arroger les pouvoirs qui ne lui sont pas délégués par la législature.

Dans de nombreuses affaires, la Cour Suprême de l'Inde a observé que le droit illimité à la délégation n'est pas inhérent au pouvoir législatif en soi. Dans l'un des procès, la Cour a remarqué : « Une législature surchargée ou contrôlée par un exécutif puissant peut dépasser outre mesure les limites de la délégation. Elle pourrait ne définir aucune politique ; ou bien, elle pourrait le faire en de termes vagues et généraux ; elle pourrait ne définir aucune norme pour guider l'exécutif ; elle pourrait conférer un pouvoir arbitraire à l'exécutif de changer ou modifier la politique qu'elle a établie sans se réserver aucun contrôle sur la législation subordonnée. Cet effacement du pouvoir législatif en faveur d'une autre agence entièrement ou en partie est au-delà des limites permmissible de la délégation".³

Comme on peut constater des observations ci-dessus, la délégation du pouvoir a ses limites, puisque la législature ne peut pas déléguer ses fonctions essentielles, à savoir fixer l'orientation de la loi et de la promulguer en une règle de conduite obligatoire.⁴ Font partie également de ses fonctions le pouvoir d'abroger ou modifier une loi, l'application rétrospective du règlements le pouvoir de modifier la loi habilitante, celui d'imposer des impôts et pénalités et là où la loi habilitante est elle-même *ultra vires* de la Constitution de l'Inde, les règlements élaborés en vertu de cette loi deviennent elles aussi inconstitutionnelles. Le délégué à qui est conféré le pouvoir d'élaborer la législation subordonnée ne peut pas déléguer ce pouvoir à son tour.

La légitimité de la délégation dépend entièrement de son usage en tant que mesure auxiliaire que la législature juge nécessaire pour l'exercice efficace et complet de ses pouvoirs législatifs.⁵ L'autorité subordonnée doit travailler dans le cadre de la loi qui fait la délégation, et de telle législation subordonnée doit être conforme à la loi en vertu de laquelle elle est faite

³ Vasant lal Maganbhai Sayanwala contre State of Bombay & Others; 1961 AIR, 4 1961.

⁴ Dans re Delhi Laws Act, 1912, (1951) S.C.R. 747.

⁵ Ibid.

et ne peut dépasser les limites de la politique et des normes fixées par la loi. La Cour Suprême a dit que la législation subordonnée doit correspondre à toute autre loi habilitante promulguée par le Parlement ou les législatures des Etats. Dans un jugement rendu en 2005, la Cour a observé : « Nous ne sommes pas inconscients du fait que l'élaboration des règlements n'est pas un acte exécutif ; il ne peut faire aucun doute que de telle législation subordonnée doit être élaborée dans la stricte conformité avec l'intention législative telle que reflétée dans le pouvoir d'élaborer des règlements. »⁶

La législation subordonnée a évolué au fil des années, ses progrès les plus significatifs ayant eu lieu après l'indépendance. Dans les années formatrices de notre République, nous avons entrepris la tâche de la reconstruction nationale et produit une vaste législation en conformité avec les impératifs d'un Etat providence. La libéralisation des années 90 s'est accompagnée d'une législation accrue dans le domaine économique. Par ailleurs, ce phénomène s'explique par l'évolution rapide et la complexité de la gouvernance moderne. L'émergence des régimes réglementaires et entreprises publiques comme bras puissants de l'exécutif a nécessité davantage de règlements, l'exécutif n'étant plus capable de rester en phase avec la nature spécialisée et très technique de leurs activités. Tout cela a entraîné une intensification de l'activité législative subordonnée en Inde où une loi habilitante peut avoir une ou plusieurs lois subordonnées. Et il n'existe aucun empêchement statutaire à cet égard. En effet, de nombreuses lois habilitantes exigent plusieurs lois subordonnées. Il n'est guère surprenant donc qu'en Inde quelque 60.000 instruments statutaires ont été élaborés au cours des six dernières décennies.

Mécanisme et efficacité du contrôle parlementaire sur la législation subordonnée

Le pouvoir de légiférer est la fonction principale des parlements à travers le monde. Toutefois, les parlements promulguent souvent des lois ayant des dispositions qui habilitent le gouvernement exécutif ou les organes statutaires d'élaborer des règlements qui ont force de loi. Même si de telles législations sont rédigées par l'exécutif, il existe néanmoins un système de contrôle parlementaire qui leur donne de la légitimité. En effet, le contrôle parlementaire fait partie intégrante du principe même de la législation subordonnée. Les diverses législatures ont mis en place leurs propres mécanismes de contrôle législatif. Les systèmes de contrôle parlementaire de la législation déléguée et leurs divers aspects tels le contrôle avant l'élaboration des règlements, publication de ceux-ci, leur dépôt devant la législature, l'examen par les commissions, les amendements et modifications des règlements et la procédure pour l'approbation définitive tels qu'ils existent dans les pays du Commonwealth comme le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie et l'Afrique du Sud, figurent dans l'**Annexe I**. Presque tous les pays démocratiques au régime parlementaire disposent d'un système de contrôle de la législation subordonnée.

Tout comme les autres parlements, le contrôle parlementaire de la législation subordonnée est bien reconnue en Inde. Le parlement indien dispose d'une procédure bien établie pour le contrôle de la législation subordonnée qui doit correspondre rigoureusement au pouvoir délégué par la législature. Il incombe donc à celle-ci d'assurer que le pouvoir ainsi délégué s'exerce dans le seul but d'administrer la loi. Ainsi, la supervision et le contrôle législatifs font partie intégrante du cadre de la législation subordonnée pour que

⁶ Ashok Lanka & Others contre Rishi Dixit & Others (2005) 5 SCC 598.

l'exécutif réponde des abus de son pouvoir. Ainsi, le juge Benjamin Cardozo a fait remarquer dans une déclaration célèbre que la législature ne peut déléguer "un pouvoir non canalisé et incontrôlé" et que le pouvoir délégué ne doit pas être libre et vagabond, mais doit être canalisé dans les bords qui l'empêchent de déborder.⁷ La législation déléguée est donc susceptible d'être utilisée de façon non prévue par le Parlement lorsqu'il a conféré ce pouvoir par une loi du Parlement.

Une vue d'ensemble du système indien se trouve ci-dessous :

(a) Tout projet de loi déposé devant le Parlement est renvoyé à la commission permanente liée au département y afférent. Il existe 24 commissions au total et chaque ministère et département du Gouvernement est associé à une commission. Une fois renvoyé à une commission, elle examine le projet de loi dans sa totalité. Le mémorandum de la législation subordonnée est joint au projet de loi qui délimite l'étendue de la délégation. La commission examine les dispositions de la délégation des pouvoirs aux autorités subordonnées. Si elle estime qu'il existe des éléments de délégation excessive des pouvoirs et que les tâches ainsi déléguées doivent être délimitées clairement et sans ambiguïté par la loi habilitante, elle peut faire une telle recommandation.⁸

(b) Après le dépôt devant le Parlement du rapport de la commission, le projet de loi est examiné en profondeur et mis au vote. Lors de cette deuxième lecture, les membres peuvent également soulever la question de l'étendue de la délégation.⁹ C'est le cas de la plupart des projets de loi.

(c) Le dépôt obligatoire devant le parlement de la législation subordonnée est un élément important du contrôle parlementaire. Tout décret élaboré en vertu de la loi est déposé devant le Parlement pour qu'il puisse vérifier si les instruments ainsi déposés sont en règle. Un effet important du dépôt devant le Parlement de la législation subordonnée est qu'il accorde aux membres le droit de présenter une motion pour la modification ou l'abrogation de la législation subordonnée concernée. En général, cela fait partie de la loi habilitante elle-même.

(d) Avant 1971, l'élaboration des règlements et ordonnances n'était pas obligatoire, les lois n'ayant pas de dispositions à cet effet. En 1971, La commission sur la législation subordonnée (CoSL) des deux Chambres a ressenti le besoin d'incorporer une formule d'élaboration¹⁰ dans toutes les lois existantes pour un meilleur contrôle parlementaire sur la législation subordonnée. La formule stipule que toute législation subordonnée élaborée en vertu de la loi doit être déposée devant le Parlement pendant 30 jours de séance¹¹ au cours desquels les membres ont le droit de présenter une motion de modification ou d'abrogation.

La commission a ordonné au gouvernement d'incorporer cette disposition dans toute législation future afin que la législation subordonnée soit soumise au contrôle parlementaire. Par la suite, le gouvernement a voté la loi de 1983 portant dispositions de la législation

⁷ A.L.A. Schechter Poultry Corp. V. United States, 295 U.S. 495, P.551 (1935).

⁸ Par exemple, la commission permanente sur les finances liée au département y afférent a, lors de son examen du projet de loi sur les sociétés de 2009, noté une délégation excessive, certaines dispositions de fond ayant été déléguées aux règlements. La commission a recommandé l'incorporation de quelques dispositions importantes dans le projet de loi principal. C'était également le cas d'autres projets de loi.

⁹ Par exemple, lors de la discussion sur le projet de loi de 2014 portant National Design, quelques membres du Parlement ont soulevé la question de délégation excessive.

¹⁰ Alinéas 57-58 du 10^e Rapport de la Commission déposé devant la Chambre le 15.11.1971

¹¹ Le droit de proposer des modifications aux ordonnances se prolonge à une session supplémentaire suivant immédiatement la session au cours de laquelle la période de 30 jours s'achève.

déléguée (Amendement)¹² pour l'incorporation de cette disposition dans toutes les lois existantes. Fait révélateur, les Etats de l'Inde ont fait pareil en adoptant des lois portant dispositions de la législation (Amendement) dans leurs assemblées respectives.

(e) Un autre trait significatif est l'élaboration des notifications au stade de la rédaction, donnant ainsi à la Chambre l'occasion de communiquer ses objections avant même que ces notifications entrent en vigueur. Cette pratique est suivie dans quelques textes législatifs où la consultation de toutes les parties prenantes est obligatoire.

Les commissions sur la législation subordonnée des deux Chambres fournissent le mécanisme institutionnel pour encadrer la législation subordonnée. La CoSL de la Rajya Sabha ¹³ fut créée en 1964, tandis que celle de la Lok Sabha en 1953. La commission a le mandat d'examiner toute législation subordonnée et de signaler à la Chambre si les pouvoirs d'élaborer de tels règlements, règlements additionnels, projets ou tout autre instrument statutaire conférés par la Constitution ou délégués par le Parlement ont été bien exercés dans les limites d'une telle attribution ou délégation, selon le cas.

La CoSL examine toutes les lois votées lors d'une année civile pour déterminera le nombre de celles qui ont des dispositions pour élaborer des législations subordonnées. Normalement, toute législation subordonnée doit être élaborée le plus tôt possible, mais en tout cas avant six mois au plus tard.¹⁴ Si le ministère souhaite davantage de temps, il doit faire une demande en ce sens au président de la commission sur la législation subordonnée.¹⁵

En Inde, la législation subordonnée élaborée en vertu d'une loi ou de la Constitution de l'Inde entre en vigueur après sa publication dans le Gazette officielle. Toutefois, un autre aspect important est de déposer les règlements, règlements additionnels, ordonnances, etc. devant la Chambre pour obtenir une plus grande publicité. Dans l'idéal, la législation subordonnée est présentée devant le Parlement dans la session suivant immédiatement sa notification. Au cas d'un retard de la part du ministère administratif, un constat de retard¹⁶ doit être déposé devant le Parlement

Depuis peu, la CoSL de la Rajya Sabha, en tenant compte du retard excessif mis à élaborer la législation subordonnée prévue par la loi habilitante et à la déposer devant le Parlement, a décidé de faire venir graduellement tous les ministères/départements ainsi que toutes les organisations statutaires sous leur tutelle afin de comprendre les raisons de ces retards et d'y trouver des solutions, si possible. Cet exercice qui est en cours se révèle assez efficace, ce qui permet d'accélérer le processus d'élaboration de la législation subordonnée bloquée et d'aider la commission à mieux comprendre les problèmes et difficultés auxquels les ministères font face.

Pour les questions relatives à l'examen de la législation subordonnée, la CoSL de la Rajya Sabha a, depuis sa création, pris des initiatives importantes pour exercer le contrôle sur la législation subordonnée, y compris :

¹² Loi n° 20 de 1983.

¹³ Voir Règlements 204 - 212 du Règlement intérieur du Conseil des Etats..

¹⁴ Alinéa 48 du 9e Rapport de la Commission présenté devant la Chambre le 24.03.1971.

¹⁵ 31^{ème} Rapport de la Commission présenté devant la Chambre le 13.03.1979.

¹⁶ Alinéa 9 du 135^e rapport présenté devant la Chambre le 27.07.2001.

- Publication de toutes les notifications dans le Gazette officielle;¹⁷
- Elaboration des règles statutaires et ordonnances au cas où l'Etat serait sous le President's Rule (administration directe de l'Etat par le centre);¹⁸
- Fixer un délai de six mois pour l'élaboration de la législation subordonnée;¹⁹
- Prévoir des dispositions obligatoires pour que toute législation subordonnée de toute loi existante et future soit déposée devant le Parlement pendant 30 jours de séance et la prolongation du droit d'apporter des modifications à la session supplémentaire suivant immédiatement la session lors de laquelle la période de 30 jours s'achève;²⁰
- Fixer les délais pour les mesures à prendre par les ministères suite aux recommandations de la commission;²¹
- Obtenir l'autorisation de la commission en cas de retard d'élaborer ou déposer les règlements;²²
- Elaboration des ordonnances en vertu de la Constitution ou toute autre loi;²³
- Afficher la législation subordonnée sur les sites Web des ministères;²⁴
- Joindre le constat de retard au cas où l'élaboration ou le dépôt de la législation ne serait pas dans les délais;²⁵
- Utiliser le format correct et un langage précis au moment d'élaborer les règlements;²⁶

III. Les défis et la voie à suivre

On constate très souvent que les textes de la législation subordonnée sont beaucoup plus volumineux que ceux de la politique législative sous forme de loi. Ainsi, tandis que la loi de 2003 portant électricité n'a que 134 pages, les règlements élaborés en vertu de cette loi contiennent plus de 900 pages et encore. De même, la loi de 1986 portant protection environnementale se limite à 26 sections en 15 pages, alors que les notifications à cet effet contiennent plus de 1000 pages publiées et déposées devant la Chambre. Il existe ainsi plusieurs lois adoptées en forme squelettique tandis que la législation subordonnée y afférente est très volumineuse. Cela pose un grand défi pour un contrôle parlementaire efficace.

Parmi les grands défis dans ce domaine sont:

- Réticence du gouvernement d'informer la commission de tous les faits pertinents;
- Fournir des informations partielles ou ambiguës;

¹⁷Alinéas 22 et 23 du 1^{er} rapport présenté devant la Chambre le 15.03.1966.

¹⁸ Alinéas 17-19 du 6^e rapport présenté devant la Chambre le 20.02.1969.

¹⁹Alinéa 48 du 9^e rapport de la commission présenté devant la Chambre le 24.03.1971

²⁰ Alinéas 57-58 9 du 10^e rapport de la commission présenté devant la Chambre le 15.11.1971.

²¹ Alinéas 31-32 du 13^e rapport présenté devant la Chambre le 12.05.1972.

²² 31^{ème} rapport de la commission présenté devant la Chambre le 13.03.1979.

²³Alinéa 2.5 du 75^e rapport présenté devant la Chambre le 29.03.1988.

²⁴Alinéa 10 du 135^e rapport présenté devant la Chambre le 27.07.2001.

²⁵ Alinéa 9 du 135^e rapport présenté devant la Chambre le 27.07.2001 et alinéa 2(xiv) du 192^e rapport présenté devant la Chambre le 24.08.2011.

²⁶ Alinéa 70 du 212^e rapport présenté devant la Chambre le 03.09.2013.

- Ne pas divulguer une information complète sur les politiques et programmes qui exigent l'élaboration d'une législation subordonnée;
- Difficultés de contrôler la législation subordonnée, devenue de plus en plus complexe et technique ;
- Absence d'un système centralisé pour gérer la législation subordonnée, raison pour laquelle le gouvernement a tendance à ne pas déposer certains règlements conformément à la loi afin d'éviter le contrôle parlementaire; et
- Retard dans l'élaboration et le dépôt de la législation subordonnée.

De surcroît, les implications internationales de la législation subordonnée posent des défis majeurs Les règlements sont élaborés en application des traités internationaux. De très nombreux accords et conventions internationaux dans les domaines du commerce, des finances, de l'environnement et des droits de l'homme nécessitent des amendements de conséquence ou projets de loi distincts que le gouvernement national doit élaborer avec la législation subordonnée nécessaire, qui ne relève pas du contrôle parlementaire. Les sociétés multinationales occupent également une place importante dans la législation subordonnée dans les secteurs bancaire, des assurances, énergétique, pétrolier, pharmaceutique et des biens de consommation ayant une incidence sur la vie quotidienne du peuple. Les règlements relatifs à ces domaines posent un défi au niveau du contrôle parlementaire.

Dans une démocratie, le Parlement a la responsabilité primordiale d'assurer que la législation subordonnée élaborée par l'exécutif corresponde à l'intention législative. Un contrôle parlementaire efficace est la clef de voûte d'un système crédible de législation subordonnée. Il donne à la législature et à l'exécutif l'occasion de construire une interface créative pour l'élaboration d'une politique et son application. Vu la nature du système de contrôle parlementaire de la législation subordonnée en Inde, on pourrait dire avec certitude que celle-ci fait partie intégrante du rôle de la législature en tant qu'organe législatif suprême. La Cour Suprême de l'Inde s'est prononcé là-dessus en de termes sans équivoque,²⁷ « La législature ne saurait s'effacer. Elle ne peut pas déléguer les fonctions plénières et autres fonctions essentielles ; même s'il y a délégation des pouvoirs, le contrôle parlementaire sur la législation ainsi déléguée doit être en continuité permanente, et ceci comme une exigence constitutionnelle ». De plus, la Cour a déclaré : « La législature est maître de l'élaboration de la politique et si le délégué est libre de changer la politique, il s'agirait de l'usurpation du pouvoir législatif ».²⁸

Aujourd'hui, nous vivons dans un monde qui évolue très rapidement. Et les contenus et contours des textes législatifs nationaux suivent ces évolutions. Les États sont tenus à respecter leurs engagements internationaux, conformément aux dispositions du droit international et aux engagements qu'ils ont pris. Ainsi, les questions liées à la finance internationale, la circulation des personnes à travers les frontières, aux terrorismes, changement climatique, objectifs du développement durable, pour n'en citer que quelques-unes, ont effacé la distinction entre national et international. C'est sur cette toile de fond que

²⁷ Avinder Singh contre Punjab, AIR 1979 SC 321

²⁸ Ibid, à149

je demanderais à cette auguste instance de se pencher sur l'efficacité du système de législation déléguée des différents pays, notamment pour ce qui est des législations ayant des implications internationales.

Annexe-I

Pratique internationale vis-à-vis l'examen de la législation déléguée

| | Inde | Royaume-Uni²⁹ | Canada* | Afrique du Sud* | Australie* |
|--|--|---|---|---|--|
| Examen avant l'élaboration du règlement | La commission sur la législation subordonnée examine les lois votées par le Parlement pour déterminer les domaines de la législation subordonnée et demande au ministère administratifs d'élaborer les règlements dans le de délai stipulé de six mois. En outre, certaines lois prévoient la publication du règlement au stade de la rédaction pour des consultations plus amples avec les parties prenantes. Le règlement n'entre en vigueur qu'à la fin de la période de consultation prévue par la loi habilitante et après la notification définitive. Même à ce stade, la commission peut examiner le projet de règlement. | L'examen pré législatif a lieu pour déterminer le contenu du règlement à élaborer et la compétence de l'organe exécutif de le faire. Il existe des instruments super affirmatifs qui normalement doivent être précédés par des propositions qui font l'objet des consultations. | Le projet de règlement doit être publié dans la Gazette pour solliciter l'avis du public. | La Cour Constitutionnelle s'est prononcée en faveur des consultations publiques au préalable. | L'élaboration du règlement est gouvernée par les dispositions statutaires de la loi de 2003 portant instruments législatifs. La loi prévoit, entre autres, des consultations entre décideurs et parties prenantes avant l'élaboration du règlement. Toutefois, l'absence d'une telle consultation n'invalide pas un règlement. |
| Publication du Règlement | Toute législation subordonnée doit être publiée dans la Gazette officielle dès son | La publication systématique de la législation déléguée est assurée par la loi de | Le règlement est publié dans la Gazette du Canada dans les 23 jours de son enregistrement | Le règlement doit être publié dans la Gazette officielle. | Le règlement est enregistré au registre fédéral des instruments législatifs, source fiable |

²⁹Raghab P. Dash, Thèse de doctorat '*Law Making in a Democracy: the Contested Domain of Executive-Legislature Relations in India*', Jawaharlal Nehru University, New Delhi, 2014, pp.219-220

| | Inde | Royaume-Uni²⁹ | Canada* | Afrique du Sud* | Australie* |
|------------------------------------|---|---|---|--|---|
| | élaboration. | 1946 portant instruments statutaires. L'instrument statutaire doit être transmis à l'imprimeur de la Reine. Aussitôt numéroté et imprimé, il est vendu au public. La Bureau de Papeterie de Sa Majesté se charge de la coordination de tous les instruments statutaires. | au Conseil privé. | | pour toute législation déléguée et accessible sous forme électronique. |
| Dépôt devant la législature | Toute législation subordonnée doit être déposée devant la Chambre dans les 15 jours de sa publication dans la Gazette lorsque la Chambre est en session. | Si la loi exige le dépôt d'un règlement devant le Parlement, cela doit se faire avant l'entrée en vigueur du règlement. | Le règlement est déposé si ainsi exigé par la loi. | Tout règlement doit être déposé devant le Parlement. | Tout règlement est déposé devant chaque Chambre du Parlement dans les six jours de séance après enregistrement. Les textes non déposés devant chaque Chambre dans les délais stipulés après enregistrement cesseront de produire leurs effets. |
| Système des commissions | Chaque Chambre du Parlement a sa commission sur la législation subordonnée pour le contrôle et l'élaboration du règlement, et l'examen de l'étendue de la délégation prévue par la loi habilitante. | La Chambre des Lords est responsable au premier chef de l'examen de la législation déléguée. Il existe diverses commissions telles commission spéciale sur les pouvoirs délégués, commission spéciale sur les mérites des instruments statutaires, commission spéciale permanente, commission de pilotage de la législation qui examine l'étendue de la | L'ensemble des règlements sont renvoyés à la commission d'examen pour étudier leur légalité et les aspects de procédure desdits règlements. | Il n'existe aucune disposition pour le renvoi du règlement à une commission. | Une commission permanente sur les règlements et ordonnances est nommée par le Sénat pour assurer que les textes sont en conformité avec les statuts ; qu'ils répondent aux soucis de la liberté civile et qu'ils ne contiennent pas d'éléments qui correspondent plutôt aux textes nécessitant l'adoption parlementaire. La |

| | Inde | Royaume-Uni²⁹ | Canada* | Afrique du Sud* | Australie* |
|--|--|--|--|--|--|
| | | délégation, les mérites des politiques, la conformité du règlement à la loi et le système de supervision réglementaire. Par exemple, la commission spéciale sur les pouvoirs délégués et les réformes réglementaires a pour mandat de signaler l'étendue et la pertinence des délégations exécutives prévues par une loi quelconque. | | | Chambre des Représentants ne dispose pas d'une telle commission. |
| Règlements concernant les amendements/modifications | Toute législation subordonnée doit être déposée devant la Chambre pendant trente jours de séance plus une session supplémentaire au cours de laquelle les membres peuvent présenter une motion de modification ou d'abrogation du règlement. Si la motion est adoptée par une chambre, puis par l'autre, le règlement est modifié ou abrogé, selon le cas. | Certains règlements sont soumis à la procédure négative qui les abroge et adoptée dans un délai de 40 jours de séance. Le Parlement se réserve le droit d'abroger un règlement, mais ne peut pas l'amender entièrement ou en partie à moins qu'une motion ne soit présentée à cet effet. | Le Parlement peut révoquer le règlement si la commission d'examen le recommande. | La Constitution prévoit l'amendement ou la modification du règlement par la législation. | Le Parlement peut rejeter un règlement en adoptant une motion de rejet à cet effet. Si l'avis de motion de rejet d'un texte législatif ou d'une disposition d'un tel texte est présenté à une Chambre du Parlement dans les 15 jours de séance de cette Chambre après dépôt du texte devant cette Chambre ; et dans les 15 jours de séance de cette Chambre après avoir donné cet avis, la Chambre adopte une résolution en application de la motion, rejetant le texte ou la disposition ; le texte ou la disposition ainsi rejeté cessera de produire ses effets. Tous |

| | Inde | Royaume-Uni²⁹ | Canada* | Afrique du Sud* | Australie* |
|---|--|--|--|---|---|
| | | | | | les textes législatifs susceptibles d'être rejetés sont renvoyés à la commission permanente sur les règlements et ordonnances pour examen. |
| Procédure d'approbation du Parlement | Le règlement entre en vigueur à partir de la date de sa publication dans la Gazette officielle. Toutefois, la Commission peut proposer des modifications à tout règlement sous réserve d'être acceptées par le gouvernement. Le gouvernement est obligé de soumettre devant la commission les mesures prises en application des recommandations dans un délai de trois mois. | Le règlement peut être soumis à une approbation affirmative, ce qui signifie qu'il ne peut pas devenir loi à moins que les deux Chambres n'approuvent d'abord le projet. | Le parlement a le pouvoir d'approuver ou de refuser le règlement.. | La procédure d'approbation ou d'abrogation est prévue par la loi. | La loi de 2003 portant instruments législatifs contiennent des dispositions différentes en fonction des différents statuts. Certains sont soumis à l'affirmation des deux Chambres. |



M. Dhammika DASANAYAKE (Sri Lanka) a demandé comment un parlementaire pouvait déposer une motion pour amender la législation subordonnée.

M. Victor YÉNÉ OSSOMBA (Cameroun) a demandé s'il y avait plusieurs sessions ou une session unique dans l'année, la quantité de travail étant très importante.

Mme Corinne LUQUIENS (France) a demandé des précisions sur la législation déléguée. En France, il existe un pouvoir réglementaire qui a un domaine autonome c'est à dire propre au Gouvernement, par exemple en matière pénale pour les infractions anodines. Le pouvoir réglementaire est aussi un pouvoir d'application de la loi, le Parlement vérifie alors que les décrets d'application de la loi sont pris et qu'ils sont conformes à l'esprit de la loi. Elle a aussi demandé s'il était possible de déléguer son pouvoir de légiférer au Gouvernement dans un laps de temps limité et sur un sujet déterminé. Dans ce cas, en France, le Gouvernement a un temps limité pour déposer un projet de loi de ratification des mesures réglementaires.

M. Geert Jan A. HAMILTON (Pays-Bas) a fait savoir qu'aux Pays-Bas, la législation subordonnée était de plus en plus impopulaire. Le Parlement veut maintenant contrôler la loi et la législation subordonnée, qui avait tendance à être ajoutée *a posteriori*, dès la discussion en première lecture de la loi.

Il a demandé s'il y avait des pays dans lesquels la législation subordonnée ne jouait pas un rôle aussi important et s'il existait une volonté de la limiter.

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a repris la question de M. Hamilton à savoir s'il y avait des pays où ce type de législation n'existait pas ou si le Parlement cherchait à la restreindre. Il semblerait que non.

M. SHERIFF a répondu qu'il y avait certains actes qui, par définition, interdisaient le recours à la législation subordonnée, souvent dans le domaine de la loi, de l'ordre public et de la préservation de la paix. Ce type d'acte est usuellement caduc.

Il a relevé que le public rejetait souvent l'usage de la législation subordonnée par désir de ne pas donner trop de pouvoir à l'Exécutif.

En réponse à la question du Sri Lanka il a précisé qu'en Inde, en 1991, vingt-quatre commissions avaient été créées pour superviser le travail des ministres. À chaque fois qu'une loi est faite, elle doit passer devant la commission. Cet examen inclut l'examen de la législation subordonnée, rédigée en lien étroit avec la loi. Un vote a lieu ensuite au Parlement. Cependant, il revient en dernière instance au Gouvernement de décider ce qu'il accepte.

Il existe également un comité de subordination déléguée qui examine toute subordination déléguée adoptée et en assure la congruence.

En réponse au Cameroun, il a observé que la commission de la législation subordonnée se réunissait tout au long de l'année, y compris en dehors des sessions du Parlement. C'est un organe permanent.

En réponse à la France, M. SHERIFF a relevé que l'Exécutif avait six mois pour rédiger toute règle qui est ensuite présentée devant le Parlement. Celles-ci sont ensuite examinées pour leur congruence par rapport à la norme supérieure.

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a remercié l'orateur pour sa communication et les membres pour leurs questions.

3. Communication de M. Romulo DE SOUZA-MESQUITA, Directeur général de la Chambre des députés du Brésil : « La mise en oeuvre d'une politique d'ouverture du Parlement à la Chambre des députés du Brésil »

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a invité l'orateur à présenter sa communication.

Cette communication n'existe pas en français



Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a donné la parole à la salle pour des commentaires mais indiqué que le secrétaire général ne serait pas nécessairement en mesure de répondre immédiatement.

M. Andrew KENNON (Royaume-Uni) a demandé s'il existait une façon d'obliger les parlementaires à répondre.

M. Kennedy Mugove CHOKUDA (Zimbabwe) a demandé combien de propositions avaient été adoptées par le Parlement.

Le Dr Winantuningtyas Titi SWASANANY (Indonésie) a fait savoir que le Parlement indonésien donnait accès publiquement à l'information à travers son site Internet, les réseaux sociaux, les courriels et une interface de réponses écrites. Son site Internet a fait l'objet d'une cyber-attaque. Elle a souligné l'importance du maintien de la sécurité de l'information.

M. DE SOUZA-MESQUITA a indiqué qu'il répondrait aux questions plus tard par écrit.

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a remercié l'orateur et les membres de l'Association.

4. Débat général : La sociologie des parlementaires

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

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a invité l'orateur à introduire le débat.

Pourquoi un débat général entre les secrétaires généraux autour d'un thème qui ne relève pas du droit ou des sciences politiques ou de la recherche constitutionnelle ?

Quelle est l'utilité de ce genre de débat pour des gestionnaires des administrations parlementaires ?

Afin de présenter quelques premiers éléments de réponse et de réflexion, je voudrais partir d'une évidence :

La connaissance du milieu de travail ainsi que sa compréhension, sont une condition fondamentale pour mieux accomplir notre mission d'accompagnement de force de proposition et de préparation des bonnes conditions pour le fonctionnement des assemblées parlementaires.

Nous avons l'impression que les fonctionnaires parlementaires prennent en considération cette évidence, qui est une donnée fondamentale du travail quotidien d'accompagnement des parlementaires. Je ne peux que confirmer le contraire car c'est vrai que nous sommes en contact quotidien avec les parlementaires mais est ce qu'on les connaît bien comme il le faut pour mieux accomplir cette mission d'accompagnement?

Est-ce que nous connaissons les particularités de ce monde, ainsi que ses spécificités ?

Malgré que les études et les recherches en sciences humaines sur ce monde des parlementaires ne sont pas nombreuses, je ne manquerais pas de citer à titre d'exemple une étude qui a été menée par le chercheur français Marc ABELES intitulée : un ethnologue à l'assemblée, et qui met en exergue des outils d'analyse de ce monde.

À cet effet, et tout en me positionnant dans un regard de sociologue et à travers une approche multidisciplinaire, et en me basant sur ma propre expérience, je pourrais ainsi proposer les éléments suivants :

1/ d'où vient ces parlementaires avant d'atterrir dans cette terre et cet espace de gestion pacifique démocratique des conflits ?

2/ Quels sont « les conflits et les défis, de même que les adversaires qu'ils ont affronté au sein de leurs partis politiques pour se présenter aux élections, puis pour se faire élire et arriver enfin au parlement ?

3/ Quelles sont leurs contraintes familiales, de gestion de carrière dans un monde où il n'y a pas d'amis permanents mais des enjeux qui changent selon la conjoncture ?

4/ Et quand ils arrivent au parlement, quelles sont leurs préoccupations, leurs contraintes au sein de leurs groupes parlementaires, gestion de carrière, prise de parole, nomination etc... par rapport à leurs familles, à leurs enfants, à leurs présent, leur avenir, réélection et autres.

Certes les réponses à ces questions ne peuvent être les mêmes dans nos pays réciproques, elles sont bien évidemment différentes d'un pays à l'autre. Les réponses canadiennes sont tout à fait différentes des marocaines ou des japonaises.

Nous devons à cet effet, prendre en considération les données politiques culturelles, civilisationnelles, historiques de chaque société. En tout état de cause, je suis convaincu que l'effort de compréhension, doit être fourni en permanence, afin de mieux accompagner les parlementaires dans la tâche primordiale qui s'inscrit au service de la démocratie. Ce système qui reste précieux et cette manière unique de gérer les affaires publiques permettant de garantir la paix et la stabilité et la coexistence entre les êtres humains, voire les peuples dans ce monde. Merci pour votre attention.

M. Said MOKADEM (Conseil consultatif maghrebin) a indiqué que le thème était d'actualité. Des études ont été faites sur la fonction parlementaire. La conclusion est toujours de savoir s'il y a une différence entre le monde parlementaire et le monde extérieur. Un classement des années 1990 a positionné les parlementaires derrière les hauts fonctionnaires pour l'image négative qu'ils véhiculaient (gestion de la carrière, d'autres se demandaient quelle était la différence entre les hauts fonctionnaires et les parlementaires). Jusque là, certains ont plaidé pour la révision de la fonction parlementaire, pour son déclin par rapport à la société civile. Il a remercié l'orateur, sociologue et fonctionnaire parlementaire.

M. Boubacar TIENOGO (Niger) a demandé s'il avait à gérer le personnel politique que les parlementaires entraînent dans leur sillage. Ils ont tendance à suivre l'élu et ils sont difficiles à canaliser. Il a demandé s'il était possible pour un député élu, d'être opérateur économique, de passer des marchés publics. Au Niger, il n'y a pas d'instruction pour être élu, il arrive qu'ils ne s'expriment même pas dans la langue de travail. Il a demandé si c'était le cas dans d'autres Parlements.

M. Christophe PALLEZ (France) a indiqué qu'il existait des données sur les parlementaires (âge, sexe, profession) mais peu d'informations sociologiques. Il a demandé si d'autres Parlements avaient mis en place le recueil de ces données. Il a fait part de l'existence, en France, d'un sentiment de mauvais traitement par rapport à leur niveau de responsabilité c'est-à-dire de déclassement social.

Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE (Ouganda) a présenté le fait qu'en Ouganda une chambre d'allaitement avait été installée pour les jeunes mères parlementaires. Elle a relevé que les parlementaires attachaient beaucoup d'importance à leur mandat aux dépens de leurs familles. Nombre d'entre eux en subissent les conséquences sur leur mariage.

M. Bachir SLIMANI (Algérie) a indiqué que la composante des Parlements était très intéressante, elle pourrait servir aux gestionnaires de ces populations que sont les Secrétaires généraux. Il n'y a pas d'étude particulière des Parlements mais les élus remplissent des fiches de renseignement qui portent sur leurs études, leur parcours, leur origine. Lorsqu'il s'agit d'élire des parlementaires à diverses responsabilités, les Secrétaires généraux peuvent avoir recours à ces informations pour savoir qui est le mieux à même de remplir une fonction. Le problème est qu'il n'existe pas de moyen de choisir, les choix sont contraints. Si certains ont un niveau élevé ou appartiennent à la catégorie des cols blancs, ils ne sont pas pour autant désignés. En Algérie, le déclin vient du fait que la complexité de la tâche est telle qu'ils ne parviennent pas à répondre aux aspirations de leur électorat.

M. José Manuel ARAÚJO (Portugal) a partagé l'expérience du Portugal. L'origine des députés fait l'objet de statistiques : 30% de juristes/avocats, 20% de professeurs, 15% de fonctionnaires. Ces statistiques sont intéressantes à déchiffrer. Les députés viennent des partis et il arrive qu'ils n'aient jamais connu d'autre occupation auparavant. Il a précisé que le niveau des députés était considéré comme plus bas mais en réalité le niveau monte. Par ailleurs, pour la première fois, le seuil de 30% de femmes a été franchi lors des dernières élections.

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a suspendu la session pour une pause café.

*** Pause café entre 15h50 et 16h05 ***

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a annoncé qu'une seule candidature avait été présentée pour le poste de membre ordinaire du comité exécutif : celle de M. Gali Massa HAROU, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée nationale du Tchad. M. HAROU a donc été désigné par acclamation.

La présidente a accueilli M. HAROU au Comité exécutif.

M. Sergey MARTYNOV (Russie) a présenté une contribution écrite.

Chers collègues,

1. De nombreux facteurs agissent sur les activités parlementaires : les particularités du processus législatif, la procédure de formation de la chambre, les formes et les méthodes de travail du staff. Et, sans aucun doute, un grand rôle appartient à la composition sociale du parlement.

En dépend pour beaucoup l'orientation de ses activités. La disponibilité et la capacité des parlementaires de relever les défis auxquels se heurte la société et de les traduire en initiatives législatives. C'est au parlement que les intérêts fondamentaux des groupes sociaux variés et des institutions de la société sont représentés et se heurtent souvent.

2. Le parlement actuel russe est représentatif d'une vaste gamme sociale : les deux sexes, les âges, les niveaux d'enseignement, les forces sociales, les intérêts des régions et des couches sociales.

Des membres de partis politiques variés font partie du Conseil de la Fédération, cependant, **la création de groupes et d'associations de partis au sein de la chambre haute n'est pas autorisée.**

Les membres du Conseil de la Fédération représentent les organes législatifs et l'exécutif des sujets de la Fédération de Russie. Ce principe de formation du Conseil de la Fédération lui permet de rester politiquement impartial. Le statut du membre du Conseil de la Fédération l'oblige à ne pas représenter les intérêts de son parti, mais ceux de la région qui lui a délégué le pouvoir.

3. À l'heure actuelle, le Conseil de la Fédération **compte 170 sénateurs, à raison de 2 par chacun des 85 sujets** de la Fédération de Russie. Les membres de la chambre sont de coutume des personnes ayant accumulé une riche expérience existentielle et professionnelle, des experts de grande classe, pratiquant dans des domaines variés des activités de l'État.

Près de la moitié des membres du Conseil de la Fédération ont la soixantaine passée. Méritent le respect et la reconnaissance les efforts de ces sénateurs qui font un apport inappréciable aux activités de la chambre grâce à leur richissime expérience de vie et de pratique.

Un sénateur sur trois a de 50 à 59 ans, et près de 20 pour cent ont de 40 à 49 ans. Quelques **5 pour cent** des membres du Conseil de la Fédération ont **moins de 40 ans**. L'âge du plus jeune membre de la chambre est de **33 ans**. Cela permet d'affirmer que toutes les catégories d'âge de la population nationale adulte sont représentées chez nous.

4. Ce n'est pourtant pas l'âge, mais sans aucun doute le professionnalisme des membres de la chambre qui compte plus. La Constitution charge le Conseil de la Fédération de sérieuses tâches et ce n'est qu'un corps de sénateurs compétents et hautement professionnels qui soit capable de s'en acquitter.

La plupart absolue des membres du Conseil de la Fédération cumulent plusieurs formations professionnelles du niveau universitaire. Trois grandes orientations dominent : **économique, le droit et technique.** Quarante est un pour cent sénateurs ont fait le droit et **37** sénateurs ont suivi des études économiques.

On trouve en même temps des représentants d'autres professions parmi les membres du Conseil de la Fédération, notamment dans l'enseignement et l'instruction publique, dans la santé, l'agriculture, la culture et les beaux-arts.

5. De nombreux sénateurs se sont affirmés dans le domaine des études et recherches scientifiques. Ainsi, 25 membres du Conseil de la Fédération ont fait le doctorat, 67 sont candidats es-sciences, soit 40 pour cent des membres de la chambre. Ce qui permet d'affirmer que le Conseil de la Fédération est à la hauteur des critères de l'actualité du point de vue de la composante intellectuelle.

6. La riche expérience de gestion et des fonctions publiques des membres du Conseil de la Fédération mérite une attention à part. La plupart des sénateurs avaient assumé des postes responsables au sein des institutions d'État variées avant d'être élus à l'assemblée des régions.

De nombreux d'entre eux avaient fait l'expérience législative **au sein des parlements des sujets de la Fédération**. Nombre de sénateurs avaient été députés à la Douma d'État, élus des organes d'auto administration locale.

Qui plus est, ne nombreux sénateurs se targuent d'une riche expérience de travail dans les régions, en qualité de responsable supérieur d'un sujet de la Fédération et de son adjoint, d'adjoint de chef de l'exécutif d'un sujet de la Fédération. Quelque 9 pour cent des membres de la chambre avaient été chefs d'entreprise privée avant de s'engager au Conseil de la Fédération.

Tout ceci témoigne du **potentiel puissant et polyvalent** dont dispose le Conseil de la Fédération pour s'acquitter des tâches qui lui sont assignées. En plus, depuis de nombreuses années déjà, ces caractéristiques demeurent invariablement au niveau au maximum élevé.

7. Une substantielle augmentation du nombre des femmes sénateurs a dernièrement été un changement important de la composition sociale du Conseil de la Fédération. Si en 2004, les femmes n'avaient occupé que 3 pour cent des sièges de la chambre, début 2014, elles en occupaient déjà 7 pour cent.

Depuis 18 mois, le nombre des femmes a plus que doublé. Au 1-er septembre 2015, on recensait **29 femmes** parmi les membres du Conseil de la Fédération, soit 17 pour cent de l'ensemble des membres de la chambre. De la sorte que du point de vue de la représentativité des femmes, le Conseil de la Fédération n'en cède rien aux parlements étrangers les plus avancés. Nous sommes fiers du fait que **notre parlement est présidé par une femme, à savoir Valentina Ivanovna Matvienko, très respectée en Russie!**

Nous savons que les organes du pouvoir législatif se mettent à régler de plus près les problèmes liés à la sécurité sociale de la population, si les femmes constituent tout au moins une cinquième de leurs effectifs. Et les femmes se montrent particulièrement engagées et responsables non seulement lorsqu'il s'agit du développement social, de la défense des droits de l'enfant, la protection de la famille, mais aussi en ce qui concerne la sécurité de l'État.

8. Je tiens à souligner en conclusion que je suis profondément convaincu qu'une équipe hautement professionnelle cohérente et capable de s'acquitter des tâches les plus responsables s'est formée au sein du Conseil de la Fédération actuel.

Je vous remercie de votre attention.



M. EL KHADI a conclu que l'objectif était de lancer un débat et non d'apporter des réponses. La préoccupation est professionnelle : pour gérer une maison parlementaire, il faut en comprendre le milieu. La démarche n'est pas le jugement de valeur mais la

compréhension pour garantir les conditions nécessaires d'accompagnement et d'efficacité du monde administratif. Ce monde est à part : il est politique, c'est la représentation nationale, des conflits et des enjeux s'y manifestent.

Les statistiques sont intéressants mais insuffisants : le souci est de comprendre le profil, l'ambiance, les habitudes, les réactions, les sensibilités par rapport au positionnement. Il a demandé s'il était concevable pour un fonctionnaire d'appeler un parlementaire par son prénom. L'objectif est de comprendre, en mettant de côté les spécificités de chaque société ; le monde à partager est le même. Dans ce domaine, les administrations sont dans un processus d'apprentissage permanent parce que la société change chaque jour.

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a remercié le modérateur pour sa communication et les membres pour leurs contributions.

5. Conclusion

La séance est levée à 16h20.



TROISIEME SEANCE

Lundi 19 octobre 2015 (matin)

Présidence de Mme Doris Katai Katebe MWINGA

La séance est ouverte à 10h05.

1. Remarques introductives

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a accueilli les membres.

2. Ordre du jour

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a porté à la connaissance des membres la modification de l'ordre du jour suivante :

La communication de M. Mohamed Salem AL-MAZROUI, secrétaire général du Conseil national fédéral des Emirats arabes unis a été déplacée de l'après-midi du mardi 20 octobre au lundi 19 octobre, en premier point de l'ordre du jour de la matinée.

L'ordre du jour a été *accepté*.

3. Nouveaux membres

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a donné le nom des nouveaux membres.

- | | |
|--------------------------------|--|
| 1. M. Boubacar TIENOGO | Secrétaire général de l'Assemblée nationale, Niger (remplace M. Issa KANGA) |
| 2. M. Fademba Madakome WAGUENA | Secrétaire général de l'Assemblée nationale, Togo |
| 3. M. William BEFOUROUACK | Secrétaire général de l'Assemblée nationale, Madagascar (remplace M. Calvin RANDRIAMAHAFANJARY) |

Pour devenir membre associé :

- | | |
|-------------------|---|
| 4. M. John AZUMAH | Secrétaire général du Parlement de la CEDEAO (remplace le Dr. Cheick Abdulkader DANSOKO) |
|-------------------|---|

Les nouveaux membres ont été *acceptés*.

4. Communication de M. Mohamed Salem AL-MAZROUI, Secrétaire général du Conseil national fédéral des Emirats Arabes Unis : « L'expérience du secrétariat général des Emirats arabes unis dans l'étude du droit et de la législation »

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a invité l'orateur à présenter sa communication.

Le Secrétariat général du Conseil national fédéral a appliqué l'expérience de l'étude des législations du point de vue sociojuridique récemment connu chez la plupart des parlements des pays développés, mais cette expérience au sein du Secrétariat du Conseil national fédéral avait certaines auto-caractéristiques, y compris :

Premièrement : La préparation et qualification d'équipes de travail composées de chercheurs juridiques et non juridiques pour mener les recherches et études juridiques sociales nécessaires pour les projets de loi bien que cette expérience dans les parlements d'autres pays s'est appuyée sur des experts et des consultants ou d'autres personnes ayant l'expérience et la connaissance parlementaires législatives. Et malgré que le travail des chercheurs dans ces parlements ne sert que d'outils d'aide, le Secrétariat du Conseil a décidé de préparer et qualifier une équipe nationale pour procéder à une telle expérience qui a réussi à prouver son efficacité de près de 88%.

Deuxièmement : Le Secrétariat du Conseil national fédéral a adopté dans l'étude des législations la séquence des phases nécessaires pour la formation et l'apprentissage des méthodes de recherche utilisées à cet égard dont la première phase a adopté ce qui suit:

1/ La phase de l'analyse descriptive :

Cette phase se base sur l'étude de l'aspect social de la législation en terme de détermination de la nature du problème et ses aspects et différents éléments et causes et les résultats engendrés par ces dernières, en soulignant les solutions et opinions sociales, académiques et techniques qui ont été présentées comme des alternatives aux solutions du problème fondamental de la loi.

Une fois bien informé sur ce côté, les sens de la loi sont analysés conformément à la méthodologie de détermination des concepts juridiques qui vise à reconnaître l'avis juridique, sociétal et scientifique dans les concepts contenus dans la législation et qui comprennent des sens, concepts clés, ou sous-concepts et sens ou concepts dérivés. Durant cette phase, nous apprenons sur les plans d'action contenus dans la loi et les aspects principaux de déficience à leur égard.

L'analyse de ces concepts est effectuée dans le contexte des objectifs nouveaux ou développés contenus dans la loi et la relation avec les lois existantes précédentes dans le pays, en particulier dans le domaine de la législation elle-même, afin de maintenir la cohérence sur le plan législatif.

2/ Phase de l'analyse des articles de la loi :

C'est la phase où les articles de la loi sont analysés. Elle porte sur l'analyse des articles des articles de la loi et les répartir en sous-éléments en étudiant les relations ou forces d'influencer et d'être influencé qui existent entre ces éléments et entre les articles eux-mêmes pour parvenir à un résultat spécifique concernant l'impact résultant de la relation entre les articles de la loi et de l'intérêt de la société en général.

La portée des actions de la loi, en termes des conditions et des limites qui devraient être associées à chaque acte dans la loi, va également être étudiée et liée aux capacités de l'acteur juridique.

3/ Phase d'examen et d'évaluation de la législation:

Étant donné que cette phase est effectuée ultérieurement, vu la gravité de la législation et de son rôle dans la société, il est nécessaire de compléter la phase d'analyse des législations et de leurs effets pendant la phase d'examen et d'évaluation de ces solutions. Durant cette phase, et conformément à l'expertise parlementaire internationale, les méthodes d'induction déductive juridique sont utilisées. Tous les amendements, apportés soit par ajout ou suppression ou par ajout de conditions nouvelles à la loi doivent être examinés ; c'est-à-dire les analyser de nouveau à deux cours, à savoir:

- a) *Le cours socio-économique de la législation*: de telle sorte qu'il montre l'effet des facteurs sociaux et économiques et les résultats de ces amendements ou modifications, mesure l'ampleur de l'intérêt et ces amendements ou modifications, mesure l'ampleur de l'intérêt et des dommages de ces amendements et la capacité des amendements à résister aux problèmes potentiels, et étudie ce qu'on appelle la prédiction législative concernée par l'étude des effets futurs de la législation.
- b) *Le cours juridique constitutionnel* : où les amendements sont comparés à l'expérience historique de la législation, le développement vécu par la question de législation et les points sur lesquels la législation serait centrée, car toutes les législations ne sont pas seulement liées à ses fins mais aussi aux objectifs indirects, en particulier en ce qui concerne le développement de la société dans le domaine de la législation.

4/ La phase d'étude des politiques générales de la législation :

Cette phase est la dernière dans l'étude des législations relatives à l'étude des politiques générales de la législation, car chaque législation ne constitue qu'une partie d'un grand

système qui représente une politique gouvernementale ou un groupe de politiques gouvernementales, par exemple, le projet de loi relatif à la fraude commerciale fait partie du système des politiques économiques ; donc on étudie l'effet du projet de loi sur les politiques, stratégies et plans d'action du gouvernement afin de déterminer l'ampleur des bénéfices et avantages ou la mise en œuvre des politiques gouvernementales à travers le projet de loi.

Enfin, toutes les phases précédentes représentent ce qu'on appelle les études législatives théoriques effectuées aux bureaux, et pour que ce cadre soit achevé, d'autres études complémentaires, à savoir les études législatives sur terrain doivent être effectuées ; et c'est ce qu'on applique dans l'administration législative du Conseil national fédéral, comme dans le côté relatif au travail sur terrain, des échanges d'opinion, des consultations et des études sur les résultats des études théoriques sont entrepris par les parties prenantes, des spécialistes, des universitaires et d'autres parties gouvernementales concernées, ainsi que certains intervenants dans la loi pour connaître leurs points de vue et idées sur les résultats des études théoriques ; enfin un tableau comparatif entre les résultats théoriques et les résultats de terrain est effectué pour les harmoniser de telle sorte que l'intérêt public n'est pas affecté ou soumis à n'importe quel préjudice, et c'est ce qu'on appelle le tableau de négociation législative.

Hypothèses fondamentales pour étudier les projets de loi du Conseil national fédéral:

1/ L'harmonisation de la loi avec le mouvement communautaire, et que cette harmonie représente l'intérêt commun de la communauté, c'est-à-dire la totalité des intérêts des individus ou en d'autres termes la loi, avant qu'elle réponde à la question relative à ce que devrait être la situation à l'avenir pour traiter le phénomène étudié dans le projet de loi, l'étude des législations dans le Conseil doit commencer par la question relative aux aspects actuellement existants du phénomène faisant l'objet de l'étude dans le projet en termes de ce qui suit :

- la description sociale exacte du phénomène,
- les éléments du problème dont souffre le phénomène socialement et légalement,
- l'étude des propositions de solutions ou alternatives pour résoudre le problème du point de vue social, par le biais des opinions des experts concernés par les problèmes ou à travers les résultats des études parlementaires,
- la comparaison entre la nature de ces solutions et des solutions prévues par les articles de la législation pour traiter les aspects du problème du phénomène faisant l'objet de discussion et d'étude,
- l'évaluation de la valeur de la solution finale à travers des études d'impact législatif et déterminer et énumérer les avantages et les dommages qui résultent de la loi ou ce qu'on appelle la mesure de rendement et mesurer le coût social de la loi,
- et au vu de cela, les textes juridiques sont analysés considérant qu'un tel texte légal ou un groupe de textes concernés ne représente que des idées ou éléments dans le cadre du plan de solution.

Pour cela, le Secrétariat général du Conseil national fédéral étudie la législation considérant qu'il représente une "préparation d'une feuille de route" d'un phénomène faisant l'objet d'études et de recherches. De là, le but du projet de loi est un plan d'action proposé pour réaliser certains objectifs, et donc les chercheurs parlementaires testent les dispositions de la loi (les programmes et les mécanismes de mise en œuvre de l'objectif) s'ils peuvent réaliser les objectifs de la loi ou autrement ils entreprennent des amendements aux idées afin que l'objectif soit réalisé ou supprimer tout ce qui conflit avec ces idées, et cela peut être réalisé grâce à une méthodologie spécifique représentée par:

- Tester le titre qui vise à identifier la nature de l'objet de la loi et son adéquation avec les dispositions de la loi.
- Définir le cadre de l'expérience historique du projet de loi afin de connaître sa relation avec les lois et chercher les nouvelles idées que ce projet de loi ajouterait, en mettant l'accent sur les facteurs de différence.
- Définir le cadre de l'expérience internationale pour connaître l'ampleur de sa conformité avec les principes généraux contenus dans les traités, conventions et accords-cadres et se renseigner sur les lois des pays voisins afin de trouver les solutions adoptées par celles-ci dans le traitement de l'objet et profiter des nouvelles idées qui répondent et conviennent aux conditions législatives et sociales du pays et ce que nous pouvons gagner d'un tel traitement.
- S'informer du plan d'action contenu dans le projet de loi.
- S'informer des déterminants de la loi (l'action – l'acteur - la situation à laquelle s'applique l'acte juridique - les conditions d'entrée en vigueur de l'acte juridique).
- S'informer des parties, des actes et des descriptions sans les évaluer.
- S'assurer que les programmes exécutifs sont convenables aux objectifs de la loi "plan d'action" (l'ampleur d'acquisition de nouvelles sens par les programmes exécutifs à la lumière de ce qui a été décrit dans les articles précédents, ou si ses objectifs s'étendent pour dépasser ou remplacer le plan d'action, ou est-ce qu'ils sont courts, c'est-à-dire moins?).
- Chercher les textes révélateurs du projet de loi afin d'organiser les idées dans la loi selon le principe du début du sens, des opérations, et enfin le sens.
- Extraire et découvrir les sens ambigus, déconcertants ou qui ont plus d'un sens.
- Entreprendre un arrangement global du projet de loi après la clarification technique totale du sens selon les deux standards de juxtaposition des sens et la séquence linéaire.

Les résultats de l'application de cette expérience:

Cette expérience a réalisé, selon les résultats des feuilles et des études parlementaires (sociale et juridique), des résultats et effets importants en termes de développement de l'étude de la législation au sein du Conseil, surtout depuis que ce type d'études législatives qui est appliqué dans la plupart des parlements du monde développé repose sur un travail collectif partagé de travailleurs sociaux et juridiques, et que pour accomplir

toute étude législative de n'importe quel projet de loi, ils détiennent la plupart des réunions de brainstorming mutuel et de dialogue scientifique basé sur des motifs objectifs des études législatives. Ces dialogues ou études théoriques ont fait l'objet de formation et d'application de la part des chercheurs de l'administration législative conformément à un guide scientifique pour la législation, et ces chercheurs législatifs continue à étudier et renforcer leur connaissance dans la réalisation des nouvelles phases du développement de leurs études législatives.

Modèles d'efficacité des études législatives dans certaines législations

| | |
|--|--------|
| Un projet de loi fédérale sur le notaire public | 84 % |
| Un projet de loi fédérale sur la santé animale | 100 % |
| Un projet de loi sur les sociétés | 68 % |
| Un projet de loi fédérale sur la lutte contre les crimes de traite des êtres humains | 76 % |
| Un projet de loi fédérale sur la création du Centre international d'excellence pour lutter contre l'extrémisme violent | 77,4 % |
| Un projet de loi fédérale sur la loi des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture | 73 % |
| Projet de loi fédérale sur les petites et moyennes entreprises | 68,5% |

Mme Michèle KADI (France) a demandé si cette procédure était bien accueillie par les parlementaires membres des commissions parce que cela limite leur initiative. Elle a demandé si ce système signifiait que 80% des amendements des chercheurs se retrouvaient dans le texte final et a souhaité savoir quelle était la part de l'initiative des parlementaires.

M. Baye Niass CISSE (Sénégal) a demandé, en ce qui concerne la procédure, si celle-ci était différente pour les initiatives parlementaires.

M. Gali Massa HAROU (Tchad) a relevé que l'étude d'un projet se faisait au secrétariat du conseil, il a demandé si l'orateur pouvait l'explicitier.

M. AL-MAZROUI a remercié ses collègues. Il a répondu que les parlementaires appréciaient la procédure, c'est la raison de son succès. Tout amendement peut être soumis, sans limite. Tout dépend du résultat de la procédure : on ne peut déposer d'amendement sur tous les aspects sinon cela nuirait au travail de l'exécutif.

En ce qui concerne les procédures, les chercheurs sont issus de quatre secteurs : analystes de l'information, chercheurs, sociologues, experts juridiques et ceux qui concernent la politique générale. Le Conseil lui-même ne formule pas de propositions mais reçoit des amendements proposés par le Gouvernement.

Il a précisé que ce qui comptait était la confiance entre les parlementaires, le conseil et le secrétariat. Sans cela le travail ne serait pas accepté, le travail du secrétariat se fonde sur d'excellentes expériences, des résultats ont été étayés par des faits probants et des éléments scientifiques. Les députés n'ont pas nécessairement toutes les connaissances requises. Les arguments concernent tous les secteurs, le parlementaire doit tous les examiner.

Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE (Ouganda) a demandé s'il y avait un cadre temporel dans lequel la recherche devait être achevée.

M. Khudai Nazar NASRAT (Afghanistan) a posé une question au sujet de la révision politique des projets.

Le Dr Winantuningtyas Titi SWASANANY (Indonésie) a indiqué qu'en Indonésie il y avait une unité spéciale composée de chercheurs aidant les parlementaires à rédiger les propositions de loi et les documents universitaires. Ils coopèrent avec les ministères. Elle a posé une question au sujet du budget et de la performance.

M. AL MAZROUI a répondu à la question sur le délai : tout dépend de l'importance du projet de loi mais c'est entre 10 et 16 jours. Les députés nous demandent d'accélérer les choses mais la législation mérite que l'on prenne du temps : il est question de technicité mais les avis politiques appartiennent aux membres.

À l'Indonésie, il a répondu que le Parlement demandait souvent de fournir des études. Il existe un accord avec le Conseil en ce qui concerne la méthode pour traiter les propositions.

Il n'y a pas de budget spécifiquement alloué. Les chercheurs peuvent mettre 15/20 ans avant de devenir consultant. Investir dans la recherche n'est pas de l'argent mal dépensé. Information et recherche sont essentiels.

M. Najib EL KHADI (Maroc) s'est dit agréablement surpris par le niveau du travail fait par le Secrétariat général du Conseil. Il s'agit d'une bonne pratique de laquelle on peut s'inspirer. Généralement, la part des sources d'informations nécessaire s'enrichit du travail scientifique et le dialogue entre les deux mondes est important.

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a remercié l'orateur et les membres pour leurs questions.

5. Débat général avec groupes informels de discussion : La prévention des conflits d'intérêts au Parlement

Conduite du débat : M. Geert Jan A. HAMILTON, Greffier du Sénat des États généraux des Pays-Bas

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a invité le modérateur à introduire le débat.

Définition de conflit d'intérêts

Les parlementaires sont des politiciens élus qui jouent un rôle important pour l'intérêt général. Ils sont notamment co-législateurs et exercent un contrôle du Gouvernement. Il arrive que les parlementaires aient des intérêts extérieurs à leur mandat, notamment financiers. Il est important de s'assurer que ces intérêts n'influencent pas abusivement l'efficacité de leurs tâches et responsabilités de parlementaires. De nombreux Parlements ont des règles qui visent à prévenir les conflits d'intérêts. Il arrive que les secrétaires généraux soient sollicités pour dispenser leurs conseils sur ce sujet.

Selon l'OCDE³⁰ une définition appropriée est la suivante : « Un conflit d'intérêts est un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités. » Il ne faut pas que considérer – dans le large concept du conflit d'intérêts – la situation où il y a réellement un conflit inacceptable entre les intérêts d'un agent public en tant que citoyen privé et sa mission d'agent public, mais également des situations où il y a un conflit d'intérêts apparent ou potentiel.

Un conflit d'intérêts apparent se rapporte à une situation où il y a un intérêt personnel qui pourrait raisonnablement être considéré par d'autres comme susceptible d'influencer les fonctions de l'agent public, même si, en réalité, ladite influence anormale n'existe pas ou qu'il n'y a peut-être pas une telle influence. Le potentiel de doute quant à l'intégrité de l'agent et/ou l'intégrité de l'organisme de l'agent rend obligatoire de considérer un conflit d'intérêts apparent comme une situation à éviter.

Le conflit d'intérêts potentiel peut exister lorsqu'un agent public dispose à titre privé d'intérêts susceptibles de faire surgir un conflit d'intérêts à un moment donné à l'avenir.

Conflit d'intérêts et corruption

Il faut également comprendre que le conflit d'intérêts n'est pas la même chose que la corruption. Parfois il y a conflit d'intérêts où il n'y a pas corruption et vice versa. Par exemple, un agent public qui prendrait une décision dans laquelle il a des intérêts à titre privé peut agir de façon juste et dans le respect de la loi, et il n'y a par conséquent là aucune corruption. Un autre agent public pourrait accepter un paiement illicite

³⁰ OCDE, Politiques et pratiques en matière de conflit d'intérêts dans neuf États membres de l'UE, Sigma Papers no 36, 2005.

(corruption) pour prendre une décision qu'il/elle aurait prise de toute façon, sans qu'aucun conflit d'intérêts ne soit impliqué dans son action.

Cependant, il est également vrai que, le plus souvent, la corruption apparaît où un intérêt privé antérieur a incorrectement influencé la performance du fonctionnaire. C'est la raison pour laquelle il serait sage de considérer la prévention des conflits d'intérêts comme un élément d'une politique plus large de prévention et de lutte contre la corruption.

Politiques et instruments anti-corruption

Les politiques de prévention et de lutte contre la corruption comprennent des instruments et des stratégies très différents, qui peuvent être regroupés en quatre grandes catégories : structure, prévention, détection et enquête, et pénalisation.

1. Cadre structurel. Comprend non seulement l'engagement politique et la direction morale, mais également des stratégies et des politiques conçues pour éviter les inégalités significatives, construire une confiance généralisée et inclusive, diffuser un capital social de bonne qualité et construire une démocratie de qualité. Un cadre structurel sain exige certaines conditions constitutionnelles, car une démocratie de haute qualité embrasse les principes relatifs du contrôle populaire et de l'égalité politique.

Ces principes reposent sur quatre dimensions :

- des élections libres et justes ;
- un gouvernement ouvert, transparent et responsable ;
- la garantie des droits civils et politiques et des libertés ; et
- une société démocratique, qui comprend des médias libres avec l'accès à différents groupes sociaux, la responsabilité publique des grandes sociétés privées et un système d'éducation et de culture politique démocratique.

2. Instruments de prévention. Ils comprennent un cadre juridique efficace, des codes de conduite réalisables, un système efficace de responsabilité, une fonction publique basée sur la carrière et le mérite, et des mécanismes de socialisation professionnelle, particulièrement pour l'éthique et les valeurs démocratiques.

3. Instruments de détection et enquête. Ils comprennent un corps de coordination agissant comme un « chien de garde », des lignes directes de dénonciation et des programmes de protection des dénonciations, et un ministère public efficace spécialisé, ainsi qu'un ordre judiciaire suffisamment spécialisé, des inspecteurs généraux et des contrôleurs.

4. Instruments de pénalisation. Ce sont des lois pénales, des systèmes disciplinaires, des procédures économiques de responsabilité et des sanctions administratives.

Politiques et instruments en matière de conflit d'intérêts

Où situer les politiques de conflits d'intérêts dans le cadre plus large des politiques anti-corruption ? On les retrouve dans les quatre groupes. Elles font partie du cadre

structurel car ces politiques aident le système démocratique à établir une confiance généralisée et à ouvrir le gouvernement à un examen rigoureux. Elles font partie de la stratégie préventive, car les réglementations en matière de conflits d'intérêts, les codes de conduite, les lois d'incompatibilité et autres instruments – tels que les règles sur l'abstention et la radiation automatique – constituent une approche très efficace de prévention de la corruption. Les politiques de conflits d'intérêts forment également partie de la détection et des enquêtes sur la corruption, car certains instruments de ces politiques – telles que la déclaration de revenus ou la déclaration du patrimoine familial – peuvent être très efficaces pour détecter la corruption.

Elles font, enfin, partie des instruments de sanction car, dans certains pays, le conflit d'intérêts est considéré comme un crime et d'autres pays ont prévue différentes sanctions en cas de violation des lois et des réglementations sur les conflits d'intérêts.

Les instruments les plus importants permettant de prévenir et d'éviter le conflit d'intérêts sont :

- Restrictions à l'emploi auxiliaire ;
- Déclaration des revenus personnels ;
- Déclaration des revenus de la famille ;
- Déclaration du patrimoine personnel ;
- Déclaration du patrimoine familial ;
- Déclaration des cadeaux ;
- Garantie et contrôle de l'accès à l'information privilégiée ;
- Déclaration d'intérêts privés concernant la gestion des contrats ;
- Déclaration d'intérêts privés concernant la prise de décision ;
- Déclaration d'intérêts privés concernant la participation à la préparation ou à la formulation de conseils en matière de politique ;
- Révélation publique des déclarations des revenus et du patrimoine ;
- Restrictions et contrôle des emplois postérieurs ou des activités d'O.N.G. ;
- Restrictions et contrôle des cadeaux et de toute autre forme d'indemnités ;
- Restrictions et contrôle des nominations concomitantes externes (par exemple dans une O.N.G., un organisme politique ou une société propriété de l'Etat) ;
- Récusation et radiation automatique des agents de la fonction publique lorsque la participation à une réunion ou la prise d'une décision particulière les place dans une position de conflit) ;
- Restrictions personnelles et de famille aux titres de propriété d'entreprises privées ;
- Désinvestissement, par la vente d'intérêts commerciaux ou d'investissements ou par l'établissement d'une convention de gestion sans droit de regard ou de confiance.

GRECO Cycles d'évaluation

Dans les années passées le Groupe des Etats contre la Corruption dans le cadre du Conseil d'Europe a lancé le Quatrième cycle d'évaluation du GRECO portant sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs »,³¹ En choisissant ce thème, le GRECO s'engage dans un domaine d'action nouveau, soulignant ainsi le caractère pluridisciplinaire de ses attributions. En même temps, ce thème est

³¹ Les rapports d'évaluation ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur la page d'accueil du GRECO (www.coe.int/greco/fr).

clairement lié aux travaux précédents du GRECO : ceux du Premier cycle d'évaluation qui a mis l'accent sur l'indépendance de la justice, du Deuxième cycle, qui a examiné, en particulier, l'administration publique, et du Troisième cycle, axé sur les incriminations de la corruption (y compris à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption liée au financement des partis politiques.

Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre du Quatrième cycle d'évaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêt ;
- l'interdiction ou limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des Parlements nationaux et couvre toutes les chambres du Parlement, que leurs membres soient nommés ou élus.

Le principal objectif des rapports est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités nationales pour prévenir la corruption des parlementaires (juges et procureurs) et renforcer leur intégrité perçue et réelle. Les rapports contiennent une analyse critique de la situation dans le pays, reflétant les efforts déployés par les acteurs concernés et des résultats obtenus, identifiant les éventuelles lacunes et formulant des recommandations pour améliorer la situation. Conformément à sa pratique, le GRECO adresse ses recommandations aux autorités nationales, qui doivent désigner les institutions ou organes pertinents chargés de prendre les mesures requises. Les autorités devront rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

L'exemple d'évaluation sur les Pays Bas sera élaborée.



Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a remercié le modérateur et demandé aux membres de se répartir en groupes linguistiques qui discuteront des sujets suivants :

Groupe A (arabophone): Existe-t-il des limites formelles pour les parlementaires au maintien ou à l'acceptation de fonctions supplémentaires pour lesquelles ils reçoivent des revenus annexes ? Si non, existe-t-il des règles régissant la manière dont les parlementaires devraient maintenir leurs intérêts personnels séparés de leur travail parlementaire ?

Groupe B (hispanophone): Existe-t-il ou faut-il des interdictions ou des restrictions aux intérêts financiers détenus par les parlementaires ? Sont-ils tenus de déclarer leurs fonctions et intérêts extérieurs et les revenus qui en découlent ?

Groupe C (francophone): Dans quelle mesure est-il acceptable pour un parlementaire de recevoir des cadeaux, en particulier des invitations à des voyages à l'étranger ? Les Parlements tiennent-ils des registres (publics) des cadeaux reçus et des voyages effectués lorsqu'ils sont payés par des tiers ? Existe-t-il des sanctions ? Qui est chargé de les appliquer ?

Groupe D (anglophone 1): Existe-t-il ou faut-il des limites au droit d'un parlementaire d'être porte-parole sur des sujets concernant ses intérêts propres, directs ou indirects ? Quels sont les règles et mécanismes existants ?

Groupe E (anglophone 2): Existe-t-il des dispositions statutaires ou informelles interdisant à un parlementaire de prendre part à un vote sur un sujet concernant ses intérêts personnels ? S'il ne s'abstient pas volontairement, qui décide de l'interdiction ?

La séance est levée avec la formation des groupes de discussion à 11h.



QUATRIEME SEANCE

Lundi 19 octobre 2015 (après-midi)

Présidence de Mme Doris Katai Katebe MWINGA

La séance est ouverte à 14h30.

1. Remarques introductives

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a souhaité la bienvenue aux membres.

2. Débat général avec groupes informels de discussion : La prévention des conflits d'intérêts au Parlement

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a invité le modérateur à initier le débat. Elle a également demandé aux cinq rapporteurs à donner leurs conclusions.

M. Bachir SLIMANI (Algérie), rapporteur du groupe arabophone a indiqué que les pays arabes suivants avaient pris part à la discussion : Koweït, EAU, Jordanie, Maroc, Palestine, Irak, Bahreïn, Algérie et le Conseil consultatif du Maghreb arabe.

Il a rappelé que l'objet de la réunion avait porté sur les problématiques

- du maintien ou à l'acceptation de fonctions supplémentaires pour lesquelles ils reçoivent des revenus annexes,
- de l'existence de règles régissant la manière dont les parlementaires devraient y maintenir leurs intérêts personnels séparés de leur travail parlementaire.

Pour examiner ces deux problématiques, un échange des expériences des différents pays ci-dessus cités a eu lieu et a donné lieu aux conclusions suivantes.

En ce qui concerne les limites formelles, l'ensemble des pays présents a confirmé l'existence d'un dispositif juridique et réglementaire interdisant aux parlementaires d'exercer des fonctions supplémentaires donnant lieu à des revenus et ce de façon particulière en application du principe de séparation des pouvoirs, et leur permettre de se consacrer pleinement à leur mandat électif.

Toutefois, le débat a révélé que certains pays accordaient des dérogations dans certaines activités d'utilité publique, telles certaines spécialités médicales et d'enseignement supérieur. Parallèlement, ont été évoquées les exigences réglementaires de certaines professions telles que la fonction de pilote qui exige un minimum d'heures de vol mensuelles pour conserver sa licence.

Par ailleurs, il est à signaler que malgré l'existence de règles d'interdiction du cumul de fonctions obligeant les parlementaires à maintenir leurs intérêts personnels séparés de leur travail parlementaire, dans la pratique, les participants n'ont pas manqué de signaler le non-respect des règles en la matière, face à une administration parlementaire dépourvue de moyens d'investigation et de contrôle.

Devant cette situation, les participants ont évoqué la nécessité de généralisation des codes d'éthique et de déontologie initiés déjà dans certains parlements.

M. José Manuel ARAÚJO (Portugal), rapporteur du groupe hispanophone, a indiqué que quatorze pays et seize chambres avaient pris part à la discussion. Le groupe s'est vu attribuer deux questions. Dans les deux cas, les réponses ont été positives.

Il existe dans tous les pays des lois qui restreignent les intérêts financiers des parlementaires, et parfois ceux de leurs familles, dans des sociétés privées. De nombreux Parlements disposent de commissions d'éthique, qui surveillent la bonne application de la loi.

Il y a deux domaines de contrôle. Le premier est la vérification de la compatibilité des intérêts détenus avec le mandat donné aux représentants élus. Le second concerne les intérêts financiers.

Il existe différentes dates butoir pour rendre compte des intérêts. Le groupe a identifié quatre systèmes : le premier comporte une déclaration avant le début du mandat, le deuxième comporte une déclaration dans une période comprise entre 30 et 60 jours après le début du mandat, le troisième comporte une déclaration tout au long du mandat, soit à un intervalle prévu, soit en cas de changement et le quatrième système comporte une déclaration en fin de mandat.

Dans de nombreux pays, les intérêts déclarés sont mentionnés sur le site Internet du Parlement.

Une majorité des Parlements du groupe a une commission d'éthique qui surveille les intérêts. D'autres Parlements ont une surveillance judiciaire. La Grèce a un système mixte.

Le groupe a conclu que le meilleur régime était judiciaire.

M. Marc RWABAHUNGU (Burundi), rapporteur du groupe francophone, a indiqué que son groupe s'était interrogé sur les cadeaux reçus par les parlementaires, notamment voyages étrangers, sur le fait de savoir si un registre existait et si des sanctions existaient et par qui elles étaient appliquées.

Pour les conflits d'intérêts, le groupe était composé de la France, de la République démocratique du Congo, le Canada, le Togo, le Parlement du Conseil de l'Europe, le Tchad, le Gabon, le Sénégal, Madagascar, le Rwanda et le Burundi.

La question était : dans quelle mesure est-il acceptable pour un parlementaire de recevoir un cadeau ? Pour quatre pays, une réglementation existe mais elle difficile à appliquer. En France, le seuil est de 50€, au Canada 500\$ mais il sera abaissé à 200\$ et

200€ au Rwanda. À Madagascar, la législation est très bonne mais est réduite par l'immunité parlementaire, la prise de sanctions est difficile.

Les voyages font l'objet de réglementations pour la quasi totalité des pays. En général, l'autorisation du Bureau est nécessaire pour voyager, y compris pour des voyages privés. Ailleurs, les pays ont une législation qu'ils n'appliquent pas ou n'ont pas du tout de législation.

En ce qui concerne les registres publics des cadeaux reçus et des voyages payés par des tiers : seuls les Parlements de la France, du Canada, du Conseil de l'Europe et du Rwanda ont des registres avec une prise en compte variable ou inexistante.

Les sanctions sont prévues par la loi mais elles ne sont pas immédiatement appliquées.

Les personnes chargées de l'application sont un déontologue à l'Assemblée nationale de France, un comité de déontologie au Sénat de France, un commissariat à l'éthique au Canada, un comité de discipline avec débat en plénière et vote au Rwanda.

M. Andrew Kennon (Royaume-Uni), rapporteur du groupe 1 anglophone, a indiqué que son groupe avait discuté du rôle des porte-paroles. Le groupe a choisi d'interpréter le mot « porte-parole » assez largement, c'est-à-dire les porte-paroles des groupes politiques et ceux des commissions.

Le groupe a relevé qu'il était très difficile de justifier une limitation au droit de parole d'un représentant élu.

Certains Parlements disposent de code de conduite, d'autres ont des règles d'origine législatives. Certains Parlements fixent des restrictions aux possibilités d'emplois que pourraient avoir les porte-paroles.

De nombreux contributeurs ont affirmé que la peur de la réaction de la presse ou du public jouait un rôle significatif dans le contrôle du comportement des parlementaires.

Dans certains pays, des personnes extérieures au Parlement peuvent faire partie des commissions d'éthique.

Le système travaille à travers la combinaison d'une responsabilité individuelle et de la peur d'être pris.

M. Brendon Keith (Royaume-Uni), rapporteur du groupe 2 anglophone, a indiqué que son groupe avait discuté de la disposition qui empêcherait un parlementaire élu de prendre part à un vote sur un sujet dont il serait partie prenante. Le groupe a décidé que la question ne serait pas limitée au vote dans la mesure où la participation à des débats est indéniablement un outil puissant pour les parlementaires puisqu'ils peuvent influencer les autres.

Il existe cinq catégories de dispositions limitant le droit de vote.

Dans certains pays, la Constitution impose des obligations relatives aux conflits d'intérêts, dans d'autres pays existent des dispositions législatives relatives au statut,

ailleurs, cela relève du Règlement, il peut également y avoir des codes de conduite et, dans une cinquième catégorie de pays il n'existe aucune disposition relative aux conflits d'intérêts. Ce dernier groupe concerne la Belgique et le Suriname. Certains pays appartiennent à plusieurs groupes.

Il arrive souvent que les parlementaires les plus connus sur un sujet soient souvent ceux qui sont, du fait des règles relatives aux conflits d'intérêts, exclus d'une participation à un débat ou à un vote sur le sujet. Cela est souvent dû à une perception plus qu'à un conflit d'intérêt avéré. Ce paradoxe a fait l'objet d'une longue discussion.

La question s'est posée de savoir ce qu'il fallait faire lorsqu'un parlementaire ne se déportait pas dans le cas d'un conflit d'intérêt. Souvent, la pression des autres membres joue un grand rôle dans le règlement des situations. À la Chambre des Lords du Royaume-Uni, il est établi dans le Règlement qu'un parlementaire doit consulter un agent de la Chambre sur toute situation de conflit d'intérêt, avec l'hypothèse qu'ils doivent en suivre les conseils.

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a remercié les rapporteurs de leurs contributions et donné la parole à la salle pour débattre.

Mr Sergey MARTYNOV (Russie) a indiqué que son groupe avait manqué de temps pour discuter de l'influence des commentaires des médias de masse sur les parlementaires lorsqu'ils participent à des débats.

M. Boubacar TIENOGO (Niger) a indiqué qu'ils n'avaient pas de législation sur les conflits d'intérêts mais une incitation forte à ne pas participer à des marchés publics avec l'Etat. En ce qui concerne les cadeaux, 90% des lois sont d'origine gouvernementale, il n'y a donc pas d'intérêt à agir sur les députés pour les influencer.

M. Baye Niass CISSÉ (Sénégal) a fait part de l'absence de législation en la matière mais il existe une obligation de déclaration de patrimoine, en début de chaque législature, sous peine de sanction. Il s'agit d'une innovation intéressante d'autant qu'une structure est chargée du recueil et du suivi de ces déclarations : l'office national de lutte contre la corruption.

M. HAMILTON a relevé que l'Association avait obtenu un inventaire global de ce qui existait. Les parlementaires sont des personnes actives. Ceci est peut être aussi la raison pour laquelle elles sont devenues des politiciens actifs. Le personnel politique est nécessaire pour rappeler aux parlementaires à la vigilance afin de ne pas mélanger les différents aspects de leurs vies.

Il a observé que les conflits d'intérêts n'étaient pas nécessairement un signal de corruption et *vice versa*. Les discussions ont démontré que les Secrétaires généraux étaient tous capables d'appliquer le bon sens à ce qui est approprié ou non.

Il y a un élément qui n'est pas ressorti des discussions. À la Chambre des représentants des Pays-Bas, il n'est pas interdit d'avoir un autre travail. Ces fonctions doivent être

déclarées, mais le revenu tiré est déductible des indemnités parlementaires. Cela sert de dissuasion efficace.

En conclusion, il a observé que tous les Secrétaires généraux affrontaient des problèmes communs et le débat a été utile pour eux pour partager leurs expériences.

M. Bachir SLIMANI (Algérie) a souhaité ajouter que la Palestine avait également participé aux travaux du groupe.

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a remercié le modérateur pour sa communication et les membres pour leurs contributions.

Thème : Modernisation des Parlements à travers le monde

3. Communication du Dr. İrfan NEZİROĞLU, Secrétaire général de la Grande Assemblée nationale de Turquie : « Le Parlement turc : un Parlement sans obstacle »

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a invité l'orateur à présenter sa communication.

Cette communication n'existe pas en français



M. Mohammad RIAZ (Pakistan) a demandé si la loi prévoyait des quotas d'emploi de personnes handicapées.

M. Christophe PALLEZ (France) a demandé s'ils avaient des députés en chaise roulante. Il a demandé si, le cas échéant, des emplacements spécifiques avaient été créés dans la salle de séances pour leur permettre de siéger dans les mêmes conditions que leurs collègues.

Le Dr. Winantuningtyas Titi SWASANANY (Indonésie) a informé ses collègues que l'Indonésie avait ratifié la convention des Nations unies pour les droits des personnes handicapées. Depuis 2011 il existe une législation pour les droits des personnes handicapées mais elle est incomplète et ne garantit pas que tous les droits des handicapés soient respectés et la population a demandé son élargissement notamment pour l'accès au Parlement.

Elle a demandé comment les priorités étaient déterminées, notamment compte tenu des ressources limitées.

M. Kennedy Mugove CHOKUDA (Zimbabwe) a indiqué qu'en 2013 avait été adoptée une nouvelle Constitution permettant l'élection de deux parlementaires

handicapés. Des dispositions ont été adoptées pour permettre leur accès au Parlement et pour payer les exigences en matière de déplacement. Deux parlementaires sont malvoyants et ils reçoivent l'ordre du jour sur leurs téléphones en utilisant un logiciel adapté.

Le Dr. NEZİROĞLU a répondu qu'il existait une loi en Turquie établissant des quotas pour toute institution publique. Il a relevé que dans son Parlement il y avait un parlementaire en chaise roulante et que son siège avait été adapté. Il y a aussi une rampe d'accès pour l'aider à s'installer.

En termes de priorités, le dispositif le plus coûteux est celui relatif à l'accès physique. Le budget dédié à l'accès à l'information ne requiert qu'un volume limité d'argent.

Ms Jane LUBOWA KIBIRIGE (Ouganda) a indiqué que dans son pays, les groupes d'intérêt étaient représentés au Parlement. Il y a cinq représentants des groupes de personnes handicapées, un par région. L'un d'entre eux est malvoyant, un autre malentendant et les trois autres ont des handicaps physiques. Chacun d'entre eux a une ou plusieurs personnes dédiées pour leur pourvoir de l'assistance. Ils disposent de places de parking et d'une rampe d'accès.

Le Dr. NEZİROĞLU a répondu qu'il s'agissait d'un sujet sensible et qu'il était important de consulter les ONG compétentes, qui connaissent le mieux ce qui est utile.

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a remercié l'orateur pour sa communication et remercié les membres pour leurs questions.

*** Pause café entre 15h50 et 16h05 ***

4. Communication de Mme Maria ALAJÕE, Secrétaire générale du Riigikogu de l'Estonie : « Le rôle du Parlement dans la planification stratégique nationale »

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a invité l'oratrice à présenter sa communication.

En théorie, les fonctions principales du parlement se divisent en quatre :

- l'élection du gouvernement (aussi bien que le rejet du gouvernement ou la motion de censure),
- l'élaboration des lois,
- la surveillance du pouvoir exécutif, et
- la représentation du peuple et l'exécution de la volonté du peuple.

Parfois l'on y rajoute également la fonction complémentaire de la direction du développement de l'État et de la formulation de la politique. Olson et Merzen ont noté déjà en 1991 : « *Bien qu'il s'agisse d'une exagération à dire que nous avons témoigné une convergence de l'opinion analytique sur le rôle de la législature en matière de la*

formulation de politiques, il serait sans doute juste de dire qu'aujourd'hui la plupart des analystes politiques regardent les activités politiques législatives avec des préconceptions moins nombreuses et moins rigides en ce qui concerne le correct rôle décisionnaire des législatures, et nous sommes prêts à considérer l'impact de toute une variété d'activités législatives sur la politique publique ».

L'attitude hésitante envers le rôle du parlement en tant qu'un participant aux activités décisionnaires à long terme, et à la détermination des projets de développement de l'État, n'ont pas changé beaucoup pendant les deux dernières décennies, au moins dans l'Europe ; en plus, il semble qu'il n'y a que quelques rares États où les parlements jouent un rôle actif dans ce domaine.

En 2012, nous avons conduit un sondage au sein du réseau du CERDP concernant le rôle du parlement dans la planification stratégique. Nous avons défini comme **documents stratégiques** tous les projets pour l'avenir qui concernaient les activités de l'État – surtout ceux du pouvoir exécutif – visant à développer ou à formuler un domaine particulier. En même temps, la nature détaillée ou générale du document, ou bien son titre, ne joue aucun rôle. En Estonie, par exemple, nous avons considéré comme documents stratégiques *les principes, les concepts, les stratégies, les politiques et les projets de développement* délibérés par le parlement, bien que la loi sur le règlement intérieur et le fonctionnement du Riigikogu (le parlement estonien) ne liste explicitement que la délibération des plans d'action.

Les réponses au sondage du CERDP variaient dans leur profondeur. Bien que 17 des 25 réponses aient dit que le parlement est vu comme un lien dans la chaîne du processus de planification stratégique, soit comme l'approbateur des stratégies, soit comme une plateforme de discussion, ou encore comme le surveillant de l'application des stratégies en pratique, dans plusieurs pays le parlement ne joue pas un rôle important dans la planification stratégique. En général, le gouvernement initie et prépare le projet d'une stratégie.

À base de cela, nous avons également posé la question : **Si une stratégie est développée par le gouvernement, comment le parlement peut participer à la procédure ?**

| | Le parlement participe activement (p.ex. dans un groupe de travail) | Le parlement est informé | Le parlement ne participe pas | Autre |
|----|--|---------------------------------|--------------------------------------|--------------|
| 1. | Grèce | Autriche | Bosnie et H. | Danemark |
| 2. | Serbie | Belgique | Canada | Finlande |
| 3. | Slovénie | Canada (parfois) | Croatie | Lettonie |
| 4. | Suisse | République tchèque | Chypre | Lituanie |

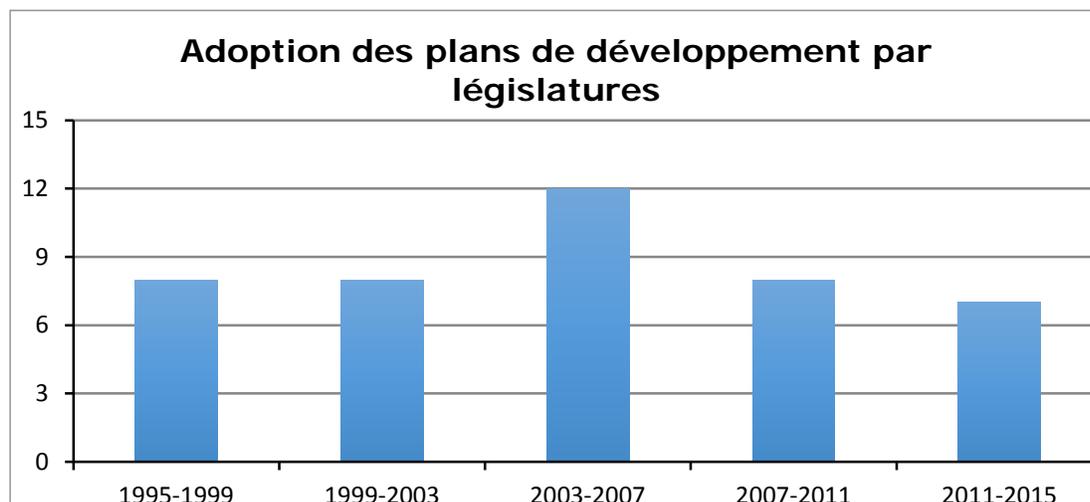
| | | | | |
|-----|-----------|----------|-----------|---------|
| 5. | Allemagne | Chypre | Portugal | Norvège |
| 6. | | France | Slovaquie | |
| 7. | | Hongrie | | |
| 8. | | Italie | | |
| 9. | | Pologne | | |
| 10. | | Serbie | | |
| 11. | | Slovénie | | |

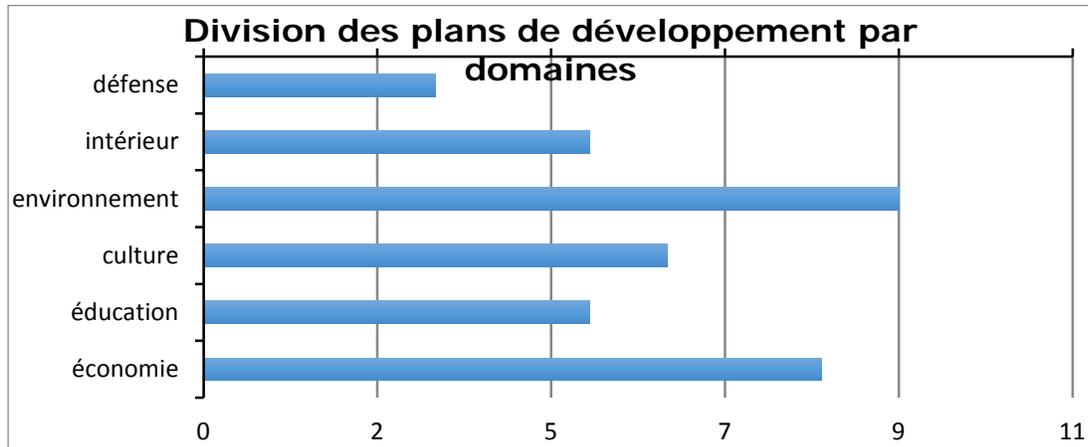
Je préfère de ne pas entrer dans les détails du sondage ici ; or, les réponses semblent démontrer que la plupart des parlements sont bien pourvus pour gérer les documents stratégiques, mais que pour une certaine raison ils ne sont toujours pas très actifs dans ce rôle.

L'expérience de l'Estonie

En effet, le rôle du parlement dans la planification stratégique consiste surtout à approuver et à délibérer des documents stratégiques. Il va de soi que le parlement fasse des choix stratégiques en procédant et en adoptant les projets de loi, ou en approuvant la signature des traités internationaux ; pourtant, ceci ne fait pas partie de cette présentation.

Le parlement a adopté un total de 26 documents stratégiques par décision. Les images ci-dessous démontrent la division des plans stratégiques par législatures, aussi bien que par domaines.





L'intérêt du Riigikogu envers les stratégies – ou devrait-on mieux dire : l'intérêt du gouvernement à les passer à Riigikogu? – s'est manifesté au milieu des années 1990, quand le parlement était en train de conduire un débat sur le concept de la politique régionale. Depuis, chaque législature (au mandat de quatre ans) a délibéré ou adopté une dizaine de stratégies.

La définition du rôle du parlement a jusqu'ici été basée sur le principe que la planification des divers domaines publics est surtout une responsabilité du pouvoir exécutif, mais que le parlement pourrait, et dans certains cas devrait, y contribuer, dû à sa position en tant que l'assemblée nationale qui doit discuter sur tous les sujets importants du pays. En général, c'est au pouvoir exécutif de décider quels types de plans de développement il considère nécessaires et pour quelle perspective temporelle, et si il choisit à solliciter la participation du parlement. Les stratégies sont donc surtout les documents gouvernementaux et le parlement ne participe qu'à l'approbation finale d'un nombre de ceux-ci d'une manière ou d'une autre.

En pratique, le parlement suit **trois méthodes pour procéder les documents stratégiques**.

Premièrement, quand la loi sur le règlement intérieur et le fonctionnement du Riigikogu a été adoptée en 2003, le principe voulait que les documents stratégiques constituent les plans d'action gouvernementaux, et que leur élaboration et application incombe donc au gouvernement. Si le gouvernement le trouvait nécessaire, il pouvait présenter le document au parlement pour délibération, et il pouvait adopter le document après la délibération parlementaire, ayant accepté ou rejeté les opinions des députés selon sa propre discrétion.

Cette méthode n'a pas été très populaire parce que nos députés aussi bien que le gouvernement semblent penser que si le débat parlementaire ne finit pas par une prise de décision quelconque, il s'agirait d'une perte de temps.

Deuxièmement, surtout parce que plusieurs lois prévoient l'adoption d'un document stratégique d'un domaine par le parlement à l'initiative du gouvernement, le parlement a adopté des décisions approuvant ce type de documents. Ainsi, la loi sur la défense nationale en temps de paix prévoit que le parlement approuve les principes de la politique de sécurité à l'initiative du gouvernement ; la loi de forêt prévoit que le

ministère d'environnement élabore le plan de développement des forêts pour dix ans, qui doit par la suite être approuvé par le parlement.

Le principe prévalent jusqu'ici a dit que le parlement ne peut pas changer un document stratégique, mais qu'il peut rajouter des propositions ou des commentaires à la décision d'approbation/d'adoption, pour attirer l'attention du gouvernement à une question spécifique, par exemple.

La valeur juridique des décisions parlementaires adoptées à la suite du processus décrit est douteuse. Je veux souligner qu'il ne s'agit pas d'une loi, mais d'une décision : soit un document par lequel le parlement confirme d'avoir lu les projets du gouvernement et de les approuver. L'approbation d'une stratégie par une décision parlementaire ne devrait pas signifier que le gouvernement ne puisse pas diverger des plans originaux. La question de la responsabilité politique se soulève seulement si le parlement s'intéresse sérieusement comment le gouvernement respecte en pratique le document de stratégie approuvé par le parlement, ou comment une mesure ou une autre harmonise avec le projet.

Troisièmement, il y a eu des cas où le gouvernement a présenté un document stratégique aux groupes politiques à titre non officiel et leur a demandé de l'introduire dans le processus législatif comme un projet de décision contenant des requêtes au gouvernement de se conformer aux directives définies dans le développement d'un domaine concerné. Dans plusieurs cas, tous les groupes politiques ont en fait collaboré pour introduire ce projet de décision dans le processus législatif. L'on peut citer les exemples des directions de développement de la politique criminelle jusqu'à 2018, ou des directions de développement de la politique de justice jusqu'à 2018.

En outre, les groupes politiques peuvent également introduire dans le processus législatif des projets de décision contenant des propositions d'élaborer un plan d'action spécifique, adressées au gouvernement. Ainsi, en automne 2011, le parlement a adopté une décision proposant au gouvernement de développer un plan d'action pour réduire l'écart salarial entre les hommes et les femmes.

Dans tous ces cas, le document stratégique a été délibéré par **l'assemblée plénière** du parlement.

Le rôle des commissions

Selon la Constitution estonienne, les commissions ne sont pas uniquement les organes qui préparent le travail de l'assemblée plénière, mais ils disposent également d'un certain droit à l'initiative indépendante. Ainsi, l'article 103 paragraphe 1 alinéa 3 de la Constitution donne aux commissions parlementaires le droit d'initiative législative. Selon la loi sur le règlement intérieur et le fonctionnement du Riigikogu, les commissions permanentes surveillent l'exécution du pouvoir exécutif dans leur domaine.

Dans le processus parlementaire des documents stratégiques, la phase de commission ne peut pas être évitée. Chaque débat dans l'assemblée plénière est précédé par un débat dans la commission responsable pour le projet de loi concerné. Un représentant de la commission fait une présentation sur le document stratégique à l'assemblée plénière, pour expliquer le travail effectué dans la commission. La commission prépare la version finale du projet de la décision parlementaire.

Certaines lois prévoient l'obligation du gouvernement d'informer les commissions parlementaires des documents stratégiques qui ne sont pas présentés au parlement pour délibération ou approbation. Ainsi, la loi sur la défense nationale en temps de paix (LDNTP) prévoit qu'avant la présentation du plan de développement de la défense nationale au gouvernement pour adoption, le ministre de la défense écoute l'opinion de la commission de la défense nationale du parlement (LDNTP article 27¹ paragraphe 3).

La loi sur le règlement intérieur et le fonctionnement du parlement ne contient pas de provisions sur le processus de **surveillance de l'application en pratique des documents stratégiques délibérés et approuvés par le parlement**. Cela dépend en grande partie de l'intérêt et de la participation active des forces politiques elle-mêmes, aussi bien que de leur désir de mettre en œuvre des mesures traditionnelles de surveillance parlementaire : les questions, les interpellations, l'invitation des ministres devant une commission parlementaire, ou bien l'élaboration d'un rapport de surveillance.

L'une des méthodes les plus répandues pour la surveillance "routine" de l'application d'une stratégie veut que la décision pour approuver une stratégie contienne également une obligation au ministre concerné de faire une présentation au parlement une fois par an sur le progrès et les problèmes de l'application.

Par exemple, la décision du Riigikogu "Les directions de développement de la politique criminelle jusqu'à 2018" prévoit qu'un représentant du gouvernement fasse une présentation au parlement avant le 1 mars chaque année sur l'application en pratique des directions de développement. La même obligation se contient dans d'autres décisions similaires.

Dans le cas des autres plans de développement, la surveillance ne fonctionne pas avec la même routine bien définie à cause de la non-existence de la coutume d'amendement des plans déjà approuvés ; toujours est-il que les ministres ne se hâtent pas d'apparaître devant le parlement à leur propre initiative pour parler de l'application des plans, bien que la loi leur prévoie ce droit.

Changement de la procédure des documents stratégiques

La loi des finances du 19 février 2014 a introduit des changements importants dans la procédure de l'élaboration et de l'approbation des documents de développement stratégiques, aussi bien que dans les obligations et les droits des parties dans leur élaboration, délibération et approbation. Dès lors, le parlement approuve comme documents de développement seulement les principes bien définis des divers domaines ; ces documents déterminent la vision d'un domaine politique ou plusieurs domaines reliés, leur but en plan national, et leurs directions de développement prioritaires. Un document sur les principes de la politique est donc un document de développement compréhensif dont le terme est le plus long par rapport aux autres documents sur les valeurs nationales ; il décrit la vision du développement de l'État dans les domaines prioritaires (par exemple, les principes de la politique de la défense ou de la politique culturelle).

Le parlement aussi joue un rôle limité mais aucunement peu important dans le processus législatif des projets de développement des domaines : avant l'approbation d'un document concerné, il est présenté au parlement pour délibération.

Le plan de développement d'un domaine est un document qui détermine le but général d'un domaine politique ou de plusieurs domaines, aussi bien que les sous-objectifs et les indicateurs qui permettent de les mesurer, et les instruments politiques par lesquels l'on a l'intention d'accomplir les buts fixés.

L'une des raisons les plus importantes pour l'amendement était le manque de clarté pourquoi certains plans de développement étaient approuvés par le parlement et certains par le gouvernement. Selon l'exposé des motifs, le parlement est désormais responsable des décisions plus amples et à plus long terme, tandis que le gouvernement décide des buts et planifie les directions d'activités au niveau des plans à terme plus court, et ceux qui demandent une flexibilité supérieure. L'objectif était la meilleure organisation dudit paysage des plans de développement ; or, il est encore trop tôt pour évaluer sa réalisation en pratique.

Conclusions

Le parlement a une histoire assez longue de la délibération et de l'approbation des documents stratégiques ; en même temps, il reste encore un nombre de questions à analyser. Bien que des amendements essaient d'établir avec clarté quels documents stratégiques restent encore à être approuvés par le parlement et quels sont seulement délibérés, et la procédure ait été clarifiée au cours de cela, le parlement lui-même n'a pas encore répondu aux questions plus générales.

- 1) Combien de temps et d'attention le parlement veut et peut (de l'aspect financier aussi bien que de la compétence) investir dans la participation à la planification stratégique ? Il faut tenir compte des capacités et des priorités du parlement aussi bien que des priorités des individus élus par le peuple. Est-ce que la participation à la planification stratégique se produit au détriment des fonctions traditionnelles (l'élaboration des lois, la surveillance parlementaire) par un simple changement de priorités, ou est-ce que cela requiert des ressources complémentaires ?
- 2) Quels sont les **domaines de la vie publique** à la planification stratégique desquels le parlement devrait participer ? Serait-il plus important d'accorder attention aux domaines où les ressources plus importantes sont partagées (p.ex. l'assistance d'entreprises) ou bien à ceux qui exercent une influence plus forte et à plus long terme (p.ex. l'organisation de l'éducation) ?
- 3) Compte tenu du principe traditionnel de la séparation des pouvoirs, à quelles phases de la planification stratégique devrait le parlement participer, et avec quel intensité ? Devrait le parlement être une plateforme de discussion et/ou une plateforme d'élaboration de certaines directions stratégiques nationales générales ? Ou bien, devrait-il se contenter plutôt de la surveillance continue de l'application des mesures ?
- 4) Quels organes du parlement (commission, groupe politique, assemblée plénière) seraient les mieux placés pour exécuter lesdits responsabilités ?

En pratique, il semble que le parlement estonien participe en quelque sorte à la planification stratégique au niveau des commissions, aussi bien qu'au celui de l'assemblée plénière. Le parlement laisse l'élaboration des documents stratégiques complètement au gouvernement, qui décide également quels documents stratégiques devraient être délibérés par le parlement.

Donc, nous pouvons formuler selon notre pratique de 20 ans ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas en Estonie, mais le fond théorique est encore faible, et les analyses comparatives des autres parlements nous manquent. C'était la raison pour laquelle nous avons proposé ce sujet pour le débat, et j'attends vos commentaires et vos opinions avec le plus grand intérêt.

M. Wojciech SAWICKI (Conseil de l'Europe) a demandé si le fait que le Parlement ait approuvé la stratégie signifiait que le Gouvernement avait l'obligation de la mettre en œuvre et s'il y était entièrement contraint.

M. Andrew Kennon (Royaume-Uni) a indiqué que jusqu'à une période récente, le Royaume-Uni n'avait rien fait en ce domaine. Environ dix ans auparavant, le Gouvernement a établi une stratégie nationale de sécurité qui est contrôlée par le Parlement mais il y a souvent des chevauchements avec le travail du Gouvernement.

Le Gouvernement britannique a fait adopter une loi impliquant que le pays devait dépenser 0,7% du PIB à des buts à l'étranger. Cela peut être considéré comme de la planification stratégique.

Il y a eu une importante décision stratégique à venir sur le fait de renouveler ou non la dissuasion nucléaire britannique, et cela requerra une supervision parlementaire.

Il a demandé si un parti politique ou un groupe au Parlement voulait changer le plan stratégique, s'il pouvait utiliser ce procédé pour poursuivre cet objectif.

M. Baye Niass CISSE (Sénégal) a rappelé que le Parlement définissait la planification stratégique mais il a demandé, au cas où le Gouvernement ne respecterait pas le document, quelles seraient les conséquences ou les sanctions d'une modification, en aval.

M. Gali Massa HAROU (Tchad) a posé une question similaire au sujet du plan de mise en œuvre du document à savoir si le Parlement avait un pouvoir de suivi de la mise en œuvre du document stratégique.

M. Jane LUBOWA KIBIRIGE (Ouganda) a indiqué que son pays avait un plan national élaboré par le Gouvernement. Le ministre des finances le présente au Parlement puis il est présenté aux commissions qui présentent un rapport. Ce rapport fait l'objet d'un débat en plénière. Les recommandations formulées ne sont pas contraignantes mais elles sont rapportées au Gouvernement. Cela constitue une opportunité d'être incorporé au plan.

M. Boubacar TIENOGO (Niger) a indiqué que dans son pays, le plan quinquennal était approuvé par le Parlement mais que l'orientation générale était validée par les députés.

Mme ALAJÖE a répondu que la question de l'ampleur de la contrainte du document stratégique s'était posée et avait fait l'objet de nombreuses discussions.

Dans la pratique il y a eu une fois seulement un amendement parlementaire à la stratégie de transports. Dans cette situation, le Gouvernement avait initialement refusé de mettre en œuvre le changement demandé par le Parlement, mais il l'avait finalement fait par le biais d'un accord formel.

Les stratégies ont tendance à être par nature très générales. Elles ne sont pas contraintes mais le Gouvernement essaye, d'une façon générale, d'adhérer au document, ou de l'amender s'ils n'en veut pas.

Lorsque le Gouvernement n'a pas souhaité proposer un document stratégique par lui-même, il demande à un petit groupe de l'initier.

En ce qui concerne le rôle de supervision, il existe certaines lois qui disposent qu'un ministre est contraint de rapporter sur la mise en œuvre du plan au Parlement une fois par an. Le Parlement considère son rôle comme celui d'un vérificateur au sens large.

Il arrive que le Gouvernement se présente en amont devant une commission permanente pour proposer les détails qui doivent être récapitulés dans le document stratégique.

M. Félix OWANSANGO DEACKEN (Gabon) a parlé de l'expérience gabonaise : le Gouvernement avait présenté un plan stratégique de développement mais qui n'était qu'indicatif. Puis le budget a connu une nouvelle programmation. À ce moment là, le Gouvernement a introduit le programme du plan stratégique dans le budget. Il a été présenté l'année dernière et il sera vérifié cette année même.

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a remercié l'oratrice pour sa communication et remercié les membres pour leurs questions.

5. Communication de M. José Manuel ARAÚJO, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée de la République du Portugal : « La communication à l'Assemblée de la République : instruments et défis »

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a invité l'orateur à présenter sa communication.

“Un Parlement qui informe n'est pas nécessairement un Parlement qui communique”

Les Parlements, institutions fondamentales d'un pays et du régime démocratique, sont constamment appelés à redéfinir les possibilités de dialogue avec les citoyens, tendance qui se vérifie surtout ces dernières décennies, où les formes de communication se renouvellent à un rythme impressionnant. Communiquer au Parlement constitue donc un défi continue et essentiel à une démocratie participée et représentative.

Ainsi, la communication surgit, dans le contexte institutionnel, comme facilitatrice d'une

interaction qui prétend être constante, directe et inclusive et qui ajoute aux compétences fondamentales d'un Parlement – la politique, la législative et de contrôle – la mission d'appeler à la participation active des citoyens dans la vie démocratique.

Pour analyser ou caractériser une politique de communication, nous devons identifier l'ensemble d'instruments à la disposition des Parlements; certains résultent de l'activité parlementaire et d'autres, plus généraux, sont utilisés dans diverses institutions.

Nous devons aussi identifier spécialement ces instruments qui, pour effet de disposition constitutionnelle ou légale, constituent des formes de participation de citoyens et, intrinsèquement, de communication.

Dans le cas du Parlement portugais, il y a divers instruments qui, selon une perspective dialogique, permettent d'établir une communication efficace et dynamique avec les citoyens, en particulier:

A - INSTRUMENTS LÉGAUX

Ils permettent l'engagement direct des citoyens dans l'activité parlementaire et, dans ce sens, constituent une forme de démocratie participative. Par leur biais, les citoyens ne sont plus de simples spectateurs; ils peuvent assumer un rôle plus actif dans le processus législatif. Ce sont donc des instruments qui permettent, non seulement de donner la parole aux citoyens et d'entendre leurs opinions, mais aussi d'aider les parlementaires à conclure que quelques parties et/ou matières d'une certaine initiative sont susceptibles de favoriser un plus grand consensus ou une plus grande controverse.

1. Référendum

Instrument utilisé lorsqu'il est demandé par un minimum de 75.000 citoyens.

2. Initiative législative de Citoyens

Elle doit être souscrite par un minimum de 35.000 citoyens. Jusqu'à présent, 5 initiatives législatives de citoyens ont fait leur entrée à l'Assemblée de la République. Trois d'entre elles ont donné origine à des lois.

3. Discussions publiques d'initiatives législatives

Ces discussions permettent de réunir la contribution de spécialistes, d'organisations de la société civile et de citoyens en général. Ce sont des instruments qui sont de plus en plus assumés comme procédures préliminaires centrales dans le processus législatif (dans certains cas obligatoires) et sont d'importants indicateurs de la position de certains groupes d'intérêt.

4. Pétitions

Au-delà des systèmes traditionnels, le processus des pétitions peut être fait, depuis 2005, au travers de la page internet du Parlement. Depuis l'année 2005, environ 125 pétitions ont été reçues, par an, par le Parlement portugais.

5. Contact avec l'Électorat

Conformément au règlement de l'Assemblée de la République, les Députés consacrent le lundi à ce contact, qui est réalisé librement par chaque Député.

B - INSTRUMENTS DE COMMUNICATION DIRECTE

1. Visites au Parlement

Beaucoup plus que de faire connaître l'histoire du lieu et de l'institution, les visites guidées sont un instrument de citoyenneté. Les informations sont partagées avec les visiteurs de façon participée et interactive, dans le but fondamental de communiquer, dans la pratique, avec le Parlement. Par an, 20.000 personnes visitent l'Assemblée de la République. Pendant ces visites, les rencontres avec la Présidente de l'Assemblée de la République et avec des Députés sont des moments très valorisés par les groupes de visiteurs.

2. Assistance aux travaux parlementaires (assemblées plénières et Commissions)

Trois réunions plénières hebdomadaires sont généralement réalisées. Ces réunions réunissent une moyenne de 28.000 assistants par an.

3. Visites de travail et réunions en dehors du Parlement (Commissions)

Aussi bien le travail politique réalisé auprès des électeurs que les déplacements en visites de travail, et la réalisation de réunions en dehors du siège de l'Assemblée de la République sont des instruments qui revêtent la plus grande importance puisqu'ils constituent des formes de décentraliser le Parlement, d'encourager le débat et le partage d'idées, particulièrement par rapport à des matières très pertinentes pour une certaine région. Aller à la rencontre des citoyens, être où ils sont, promouvoir le contact à la première personne sont des approches qui aident à humaniser le Parlement et projettent l'image d'une institution au service des citoyens.

4. Séminaires, colloques, conférences, auditions publiques, forums

Ces initiatives, ouvertes au public en général, permettent de débattre et de réunir des opinions et des faits sur des thèmes de l'actualité et sur les initiatives législatives en discussion, aussi bien en présence qu'*on-line*.

5. Réunions avec des Députés

Le contact direct et en présence avec les membres du Parlement permet la présentation et le débat de questions et de problèmes de l'actualité ou centrés sur les besoins et intérêts spécifiques de communautés locales, de certains groupes de personnes, etc.

6. Parlement des Jeunes

Le Parlement des Jeunes est une initiative institutionnelle de l'Assemblée de la République, qui a déjà 20 ans. Elle est développée tout au long de l'année scolaire avec des écoles de la totalité du pays. Ses principaux objectifs sont de stimuler l'intérêt des jeunes envers le processus de la participation civique et politique, de faire connaître le fonctionnement du Parlement et de promouvoir le débat démocratique, entre autres. Elle prend fin avec les séances nationales qui ont lieu au Parlement.

7. Centre d'accueil au Citoyen

Inauguré en avril 2013, il a été conçu pour accueillir les visiteurs intégrés dans les visites guidées, avant que ces dernières ne commencent. Il s'agit d'un espace dynamique, interactif et qui va à la rencontre des citoyens, leur permettant d'appréhender et d'explorer, de manière engageante, des informations essentielles sur l'Assemblée de la

République.

8. Bibliothèque et archives

Ces espaces représentent une manière de diffuser des informations sur les activités du Parlement. Ils font aussi la promotion d'une communication proche et directe avec les citoyens.

Ce sont des services/espaces ouverts au public qui permettent de faire connaître le passé et le présent du travail et de l'histoire parlementaires.

9. Librairie parlementaire et Foires du livre

La librairie parlementaire, située au siège du Parlement, et la participation dans des foires du livre dans divers points du pays, au-delà d'une manière de promouvoir l'activité culturelle et éditoriale du Parlement auprès d'une vaste audience, permet d'aller à la rencontre des citoyens, créant de cette façon un plus grand rapprochement avec l'institution.

10. Évènements culturels

L'Assemblée de la République dynamise un ensemble d'évènements d'ordre social et culturel, tels qu'expositions, concerts, théâtre et spécialités régionales, qui assument un rôle de plus en plus central dans la politique de rapprochement avec les citoyens menée à bien par le Parlement.

Dans l'actuelle législature, l'organisation d'évènements a joui d'une nouvelle impulsion suite à une lettre dirigée par la Présidente de l'Assemblée de la République à tous les Députés, pour que ces derniers invitent les municipalités et d'autres associations à montrer, au Parlement, une partie de leur réalité culturelle, sociale et économique. Dans le but de renforcer "les liens de la représentation", le défi de "revitalisation" des couloirs de l'Assemblée de la République a été promptement accueilli par les Députés.

C - INSTRUMENTS GÉNÉRAUX DE COMMUNICATION

1. Site Internet

Le portail internet joue un des rôles principaux dans la diffusion de l'information sur le Parlement et dans la promotion de l'interactivité avec les citoyens. La communication est structurée de façon à donner une idée claire sur qui nous sommes, ce que nous faisons et l'importance de notre travail - www.parlamento.pt

2. Chaîne Parlement

La chaîne de télévision du Parlement transmet les débats parlementaires qui ont lieu en séances plénières et au sein des Commissions, ainsi qu'évènements et autres activités en rapport avec la vie parlementaire. Les transmissions sont faites par télévision en clair et par internet. Les séances plénières sont toujours transmises en direct et accompagnées d'interprétation en langage gestuel.

3. Newsletter "ComunicAR (Communiquer)"

Il s'agit d'un bulletin mensuel qui diffuse, de façon intégrée et synthétique, les informations se rapportant aux activités du Parlement et des divers services - <http://app.parlamento.pt/comunicar/>

4. *Bulletin informatif (Ordre du jour)*

L'Ordre du jour des réunions et des activités du Parlement. Comme il contient des informations essentielles sur les activités du Parlement de façon permanente, c'est un instrument de référence et de grande utilité, particulièrement pour les organes de communication sociale - <http://app.parlamento.pt/comunicar/>

5. *Organes de Communication sociale – Télévisions à l'Assemblée de la République et Journalistes parlementaires*

Nous cherchons à transmettre, de façon intégrée, avec rigueur et actualité, l'activité parlementaire et culturelle comme prémisses d'une opinion publique informée et de la reconnaissance publique du travail parlementaire. Nous donnons notre soutien en présence aux journalistes pendant les séances plénières, ainsi que pendant les moments spécifiques des réunions des commissions parlementaires ayant un important impact médiatique. Le soutien apporté aux médias est également assuré pendant les divers événements dynamisés par l'Assemblée de la République et par e-mail ou téléphone.

6. *Réseaux sociaux – Pages Facebook*

La présence du Parlement dans le réseau social Facebook a été considérée comme instrument pour dynamiser la communication et promouvoir le dialogue et la diffusion de l'activité de l'Assemblée de la République auprès d'un public élargi, permettant ainsi de donner une plus grande visibilité à ses activités dans trois domaines spécifiques, avec pages personnelles:

- a) Emission télévisuelle des travaux parlementaires
- b) Événements à caractère culturel
- c) Parlement des Jeunes

Considérées comme instruments de communication, d'information et de citoyenneté, ces ressources cherchent à renouveler les formes de rapprochement des citoyens au Parlement et ont permis à cette institution de respecter les objectifs fondamentaux de transparence, d'accès à l'information, d'ouverture et d'engagement des citoyens dans la vie parlementaire. Cependant, ces instruments ne servent à rien s'ils ne sont pas en conformité avec une politique de communication bien définie qui aurait comme objectifs stratégiques:

- Améliorer la visibilité et la reconnaissance publique des activités du Parlement
- Projeter une identité institutionnelle unique et cohérente, facilement reconnue
- Optimiser la couverture médiatique de l'activité parlementaire
- Perfectionner la communication interne et externe
- Permettre une plus grande interactivité avec les citoyens (l'accent communicatif doit être mis dans le rapport avec les citoyens)

D – DÉFIS DE LA COMMUNICATION

À une époque de changements rapides et constants par rapport aux moyens technologiques et aux stratégies de communication, communiquer efficacement l'image, l'identité et l'activité d'un Parlement et interagir avec ses différents publics –internes et

externes – est sans aucun doute une des tâches parmi les plus complexes et stimulantes de nos jours. Et savoir communiquer de forme adéquate l'est encore plus. Dans ce sens, la communication constitue un défi permanent pour les Parlements.

La critique systématique des citoyens contre le pouvoir politique, la distance qui sépare électeurs et élus sont, entre autres, des problèmes que les Parlements prétendent dépasser.

Pendant ces derniers 20 ou 30 ans, les conférences, les réunions, les débats entre parlementaires et/ou services sur le thème ont été innombrables, et tous ont fait conclure qu'il y avait un énorme besoin de renforcer tous les instruments de communication à la disposition des institutions parlementaires.

C'est ainsi que, dans beaucoup de Parlements, des unités organiques aux dimensions variables, totalement consacrées à cette question, ont été créées, et que des professionnels de la communication ont été intégrés dans les cadres parlementaires.

Cet investissement a été peu rentabilisé, en dépit des efforts déployés par tous.

Le manque d'une politique de communication unique, sujet auquel nous avons déjà fait allusion, allié à une concurrence comme celle des groupes parlementaires (naturellement et idéalement distincte), ainsi que l'articulation avec la Présidence du Parlement, sont des défis qui se posent à qui prétend faire la communication institutionnelle d'un Parlement, mais il est inévitable que ce défi soit toujours présent, avec de nombreux instruments les coordonnant.

À ajouter à la concurrence interne de la communication partisane, il y a la concurrence d'autres organes du pouvoir politique à grande projection médiatique.

De plus, la matière parlementaire doit entrer quotidiennement en concurrence avec des matières controversées qui, dans la logique mercantiliste, sont celles qui vendent des journaux et font augmenter les audiences télévisées. Les intérêts des journalistes ont tendance à diverger de nos priorités.

Pour cette raison, dans un contexte où nous vivons un excès d'information, il faut penser à la communication en temps réel.

Il est évident que ceci demande l'existence d'une structure qui centralise les contributions de tous les secteurs et qu'elle jouisse non seulement de la confiance des organes décideurs, mais aussi de l'autonomie de transmettre l'information immédiatement et d'une seule et même voix. Comme il l'a déjà ici été dit, ce pas pourra cependant ne pas être suffisant.

La promotion interne d'une culture de communication dans les Parlements est aussi importante. Cependant, elle implique, presque inévitablement, un changement organisationnel, comportemental et idéologique au sein des institutions.

La communication doit être transversale à toutes les procédures et pratiques de gestion de chaque unité organique, y compris aux actions de partage interne et permanent d'information, où tous – Députés et Collaborateurs - sont des agents fondamentaux dans ces processus. Améliorer la communication interne est une condition fondamentale pour le succès de la communication externe.

Le développement de rapports proches et productifs avec les journalistes est un autre

aspect qui doit être considéré. Il faut promouvoir des contacts réguliers et personnalisés par le biais, par exemple, de l'organisation de briefings dans des moments-clés. La mise à disposition d'information digne de confiance, complète et actualisée est essentielle pour construire un rapport de confiance et de respect avec la communication sociale, en faisant des journalistes d'importants alliés dans la promotion des activités parlementaires.

Dans ce sens, nous indiquons 6 tentatives de réponse à ces défis. Elles peuvent être données par chaque Parlement, dépendant de leur niveau de développement dans ce domaine:

1. Stratégie de Communication
2. Structure des Services, en autonomisant la Communication
3. Définition/Stabilisation de l'ordre du jour parlementaire
4. Communiqué de presse
5. Porte-parole
6. Image graphique unique

Si la rhétorique n'est pas cohérente avec la pratique, c'est un contresens de penser que la communication fait des miracles. Les actions aussi doivent refléter les changements que ces défis imposent aux Parlements.

Il est donc important d'établir un agenda de communication avec des priorités définies qui soient en ligne avec l'agenda politique, mais surtout avec les intérêts des citoyens, étant donné que, en réalité, ce sont les personnes qui font un Parlement.

M. Manuel CAVERO (Espagne) a indiqué qu'il existait de nombreux partis aux intérêts différents qui peuvent rendre la communication compliquée parce qu'ils ne reflètent pas toujours l'intérêt collectif.

En Espagne, le Sénat est une institution critiquée, et de nombreuses personnes veulent le voir être aboli. L'un des défis est de communiquer positivement sur le travail de la Chambre.

Mme Colette LABRECQUE-RIEL (Canada) a indiqué que le Parlement canadien lancerait bientôt un nouveau site Internet, un site dédié aux mobiles. Il y aura des éléments qui fourniront des informations en direct sur la Chambre.

M. Sheikh Ali bin Nasir bin Hamed AL-MAHROOQI (Oman) a exprimé son souhait de partager l'expérience d'Oman. Oman a tiré des bénéfices des médias sociaux tels que Youtube, Facebook, Twitter que le public peut utiliser pour communiquer avec le Parlement. Le Parlement dispose d'un service dédié aux médias sociaux avec un personnel qualifié.

Les citoyens peuvent formuler des commentaires durant les débats en direct. Les parlementaires ont leurs propres comptes *Twitter* qu'ils utilisent pour communiquer avec le public.

Mme Agatha RAMDASS (Surinam) a indiqué que sur le site Internet de l'Assemblée nationale il existait une page consacrée aux jeunes personnes afin qu'ils communiquent avec les parlementaires.

Mme Michèle KADI (France) a fait savoir que le Sénat était critiqué depuis plusieurs années mais il a développé un service de communication en ligne notamment sur *Facebook* et *Twitter*, troisième institution suivie en France. Il existe une formation pour les sénateurs avec une équipe de spécialistes pour les réseaux sociaux. Lorsqu'ils ont des *tweets* pouvant intéresser l'institution, ils sont *retweetés*. 200 sénateurs ont aujourd'hui un compte *twitter*.

M. Boubacar TIENOGO (Niger) a indiqué qu'ils avaient aussi ces moyens mais que la vraie question était le lien avec les élus, à savoir comment le reconstituer une fois les élections passées. Le malentendu entre députés et population demeure.

M. Ashraful MOQBUL (Bangladesh) a demandé à quelle périodicité les référendums devaient avoir lieu. Il a également demandé si le Parlement portugais prévoyait un budget dédié à l'expression de groupes de parlementaires à l'extérieur.

Le Dr Winantuningtyas Titi SWASANANY (Indonesie) a partagé l'expérience indonésienne en indiquant que la plupart des moyens de communication était utilisé par le Parlement pour partager des informations avec le public. Il est plus difficile pour le Parlement d'écouter l'opinion du public.

M. ARAÚJO a répondu que lors des cinq dernières années le Portugal n'avait tenu aucun référendum et que trois référendums avaient eu lieu à l'époque contemporaine. Le mécanisme existe mais il est difficile à utiliser.

Il a relevé que ses collègues avaient mentionné *Twitter*, qui permet au Parlement de regarder quelles sont les réactions aux débats en direct.

En réponse à l'Espagne il a dit qu'il était difficile de décider qui mettrait en avant les communications de cette nature. Au Portugal, tous les vendredis à midi, le Président s'adresse à la presse pour expliquer ce qui s'est passé durant les séances de la semaine écoulée. Il est vrai que les groupes parlementaires préféreraient présenter leur propre vision de ce qui s'est passé.

Il a indiqué qu'il était vrai que les parlementaires avaient les outils nécessaires pour leur permettre de bien communiquer mais qu'ils ne les utilisaient pas. C'est aussi vrai pour les outils dont les parlementaires disposent pour faire de bonnes lois, qui ne donnent pas toujours une bonne législation.

Demeure toujours une tension entre informer et communiquer avec le public.

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a remercié l'orateur pour sa communication et remercié les membres pour leurs questions.

6. Conclusion

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a demandé à l'Association d'être indulgente. Le Secrétaire général du Parlement d'Iran, M. Ali AFRASHTEH a été retenu de façon imprévisible durant le débat général qui s'est tenu plus tôt dans l'après-midi et il souhaite maintenant présenter sa contribution.

Au Nom de Dieu Clément et Miséricordieux
Monsieur le Président, Excellences,
Mesdames et messieurs,

Aujourd'hui je suis très d'être présent ici parmi les secrétaires généraux des Parlements en vue de vous faire part de quelques observations concernant les raisons et les mécanismes de " prévention des conflits d'intérêts³² aux Parlements". ³³

Les conflits d'intérêts au parlement deviennent destructeurs lorsque les intérêts personnels, économiques et financiers des députés entre en conflit avec l'intérêt général. Etant donné la complication grandissante des organisations et les divergences de vue en matière des réflexions, visions et convictions des individus, les conflits d'intérêts aux parlements constituent un fait naturel et inévitable. Cependant à condition que les modèles de règlement soient correctement appliqués, il sera possible de prévenir les préjudices éventuels. Dans la gestion du règlement des conflits, il convient de prendre des mesures pour que les intérêts des représentants n'entravent pas l'exécution des responsabilités qu'ils assument.

Chers participants,

Les conflits d'intérêts au parlement, se manifestent sous quatre formes : horizontale, verticale, au niveau du corps des représentants, au niveau de l'administration des parlements et au niveau des rôles. Les conflits d'intérêts sont verticaux lorsqu'ils se produisent entre les différents niveaux de la hiérarchie. Ils se manifestent le plus souvent sous forme de divergences entre la direction du parlement, les commissions ou les chefs de fractions parlementaires avec les autres représentants dans le domaine de l'octroi des ressources aux projets d'intérêt général. Les conflits sont qualifiés d'horizontaux, lorsque les divergences se produisent entre les représentants au sujet des priorités relatives à l'intérêt général. Les conflits entre les députés et le secrétariat comprennent les différents entre les représentants et les secrétaires généraux en matière des services parlementaires rendus aux législateurs afin de préserver l'intérêt général. Les conflits relatifs aux rôles aussi se produisent lorsque des considérations d'ordre professionnel, détournent certains représentants de l'intérêt général.

Chers invités, respectables secrétaires généraux des parlements,

Compte tenu de cette introduction, je divise mon intervention en deux parties; dans la première je traiterai des causes des conflits d'intérêt aux parlements et dans la deuxième partie, je proposerai quelques mécanismes pour leur gestion.

³² D'après le site de l'Union Interparlementaire, il faut entendre par "intérêt", "l'intérêt général".

³³ The prevention of conflicts of interest in parliament

Première partie : les causes de l'apparition des conflits d'intérêt aux parlements

Les principales causes sont les suivantes :

1- Absence d'un système d'évaluation cohérent

L'incompatibilité entre l'action des députés et l'intérêt général, résulte du fait que l'évaluation ne se base pas sur des critères scientifiques.

Des indicateurs précis dans ce domaine permettent aux directeurs supérieurs d'évaluer correctement l'action des députés et d'éviter ainsi les critères personnels dans l'appréciation des députés en relation avec l'intérêt général.

2- Absence des canaux nécessaires pour la collecte et le tri des revendications générales

Les représentants pourront coordonner leurs tâches avec l'intérêt général que lorsqu'ils disposent des canaux suffisants pour recevoir les points de vue de l'élite dans le système. Il est naturel que l'absence de soutien nécessaire et suffisant de la part des secrétaires généraux des parlements pour la création des réseaux de communication avec la population, réduisent les instruments des représentants pour identifier les préoccupations générales.

3- Commentaires divergents et parfois contradictoires des parlements des priorités en matière de l'intérêt général

C'est l'une des raisons de l'émergence des conflits d'intérêts aux parlements. Ce qui s'explique en partie par l'absence d'ateliers d'études et d'interaction constante avec les associations scientifiques et les spécialistes universitaires.

4- Faiblesse dans une vision à long terme

La faiblesse dans une vision stratégique vis-à-vis de l'intérêt général, constitue une des raisons de l'apparition des conflits aux parlements. Il va de soi que la conception des documents en aval du parlement dans lesquels les obstacles et les mécanismes législatifs et de contrôle à l'égard de l'intérêt général, ont été prévus, jouera un rôle important dans le rapprochement des avis divergents des représentants et dans la prévention des actions basées sur les critères personnelles.

5- Faiblesse dans le contrôle à l'intérieur du parlement

L'absence des mécanismes appropriés dans les structures organisationnelles des parlements pour effectuer un contrôle efficace sur les représentants, joue un grand rôle dans le développement des conflits d'intérêts entre les parlements et l'intérêt général. Par exemple, l'assemblée islamique en adoptant la loi sur le contrôle des députés, a essayé de prévenir ces conflits d'intérêts entre les intérêts personnels des députés et l'intérêt général et national.

6- Absence de proportionnalité entre les taches des représentants et les ressources en capitaux des législateurs

Cette absence de proportionnalité entre les ressources financières du parlement avec le niveau des attentes, constitue une raison qui pourrait accroître l'écart entre les représentants du parlement avec l'intérêt général.

Deuxième partie : mécanismes de prévention en matière des conflits d'intérêts aux parlements

Excellences,

Certains mécanismes pour prévenir ces conflits d'intérêts sont les suivants :

1- Création et renforcement des chaînes de radiotélévision parlementaires

Les chaînes de télévision parlementaires par satellite ainsi que les radios, en transmettant les activités des représentants et en recevant les points de vue des élites, jouent le rôle de boussole pour que l'itinéraire des législateurs corresponde à celle de l'intérêt général.

2- Echange de savoirs et d'expériences entre les secrétaires généraux des parlements

De nos jours, les secrétaires généraux des parlements jouent un rôle à plusieurs dimensions et sont en relation aussi bien avec le domaine de la législation que celui des services parlementaires et l'espace public. Chacun des parlements possède de précieuses expériences dans ce domaine, que s'i elles sont regroupées et utilisées en harmonie avec les lois internes de chaque pays, contribueront grandement à l'amélioration du processus de prévention des conflits d'intérêt aux parlements.

3- Création des « chatrooms » dans l'espace virtuel

Ces « chatrooms » créées sur le site des parlements recevront les points de vue des ONG et des associations scientifiques et constituent un pas important dans la participation des élites au processus du rapprochement entre les législateurs et l'intérêt général.

4- Une attention accrue portée sur les priorités de l'Union interparlementaire

L'un des objectifs parmi les plus importants de l'union interparlementaire, consiste à partager les expériences et les savoirs des parlements dans le sens des objectifs de troisième millénaire. Certainement, le développement durable sera-t-il réalisé que lorsqu'il existe concordance entre les parlements et l'intérêt général. Durant ces dernières années, de nombreuses réunions avec comme axe principal l'intérêt général, ont été organisées par l'union interparlementaire, qui ont joué un rôle considérable dans les grandes orientations relatives aux responsabilités des représentants, en mettant à profit l'expérience des uns et des autres et en les transmettant aux parlements nationaux.

5- Renforcement de l'interaction entre les fractions des parlements

La création des mécanismes nécessaires pour l'échange de vues entre les leaders des fractions parlementaires, pourrait empêcher la contamination des parlements par certains intérêts et prévenir ainsi les conflits au sein des partis politiques. Dans ce domaine, une plus grande attention de la part des partis politiques présents au parlement à l'intérêt général sera d'une grande importance.

Chers participants,

À la fin, il nous est possible de conclure en disant que les conflits entre les intérêts personnels, économiques et financiers des représentants avec celui de la nation, est un fait naturel, cependant des mesures telles que l'adoption du document sur les priorités en matière de l'intérêt général, renforcement du contrôle à l'intérieur des parlements, développement des liens de communication entre les législateurs et les institutions civiles, mise à profit des points de vue des élites universitaires, création des partis cohérents au parlements, interaction constante entre les législateurs et les secrétaires généraux des parlements et création des canaux de relations bilatérales avec la société civile, sont de nature à réduire considérablement la contradiction entre les intérêts personnels des parlementaires et l'intérêt général.

Je vous remercie pour votre attention.



Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a remercié les membres pour leur travail.

La séance est levée à 17h15.



CINQUIEME SEANCE

Mardi 20 octobre 2015 (matin)

Présidence de Mme Doris Katai Katebe MWINGA

La séance est ouverte à 10h05.

1. Remarques introductives

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a accueilli les membres.

2. Ordre du jour

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a indiqué qu'il n'y avait pas de modification de l'ordre du jour.

L'ordre du jour a donc été *accepté*.

Elle a rappelé aux membres qu'ils devaient faire parvenir au secrétariat des sujets de discussion pour la session de Lusaka dès que possible.

3. Nouveau membre

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a donné le nom du nouveau membre.

M. Sangay DUBA

Secrétaire général de l'Assemblée nationale,
Bhoutan
(remplace M. Kinzang WANGDI)

Le nouveau membre a été *accepté*.

Thème : La législation

4. Communication de M. Manuel CAVERO, Secrétaire général du Sénat d'Espagne : « L'évolution récente du droit d'amendement au sein du Sénat espagnol »

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a invité l'orateur à présenter sa communication.

1. L'exigence de congruence dans les amendements aux lois

1.1. La présente communication étudie les modifications apportées au droit d'amendement des sénateurs, intervenues suite au revirement fondamental de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional) espagnole en la matière. Ce changement débuta il y a quatre ans.

En quoi consiste ce changement? Il s'agit de déclarer que les amendements qui ont été déposés par les parlementaires à des initiatives législatives constituent, à leur tour, des initiatives subordonnées aux premières, de sorte qu'elles doivent respecter une homogénéité ou congruence minimale par rapport à la réglementation qu'ils entendent modifier, à savoir, une corrélation matérielle minimale avec le contenu du projet ou de la proposition de loi en cause.

La conséquence qui s'en suit est que la Chambre ne doit pas considérer recevables les amendements dépourvus d'un lien minimal avec le texte législatif dont il est question. À de tels effets, un mécanisme de contrôle doit être mis en place.

Il s'agit là de quelque chose d'évident dans les parlements auxquels la constitution de leur pays, leur règlement ou les lois imposent l'homogénéité en tant que caractéristique propre aux lois: une loi doit régler une seule matière et, en outre, dans la mesure du possible, ce faire de manière exhaustive. Les directrices de technique législative, lorsqu'elles existent, sont souvent unanimes en la matière. Dans le droit constitutionnel espagnol, cette caractéristique découlerait, d'après un secteur étendu de la doctrine scientifique, du principe de sécurité juridique, expressément prévu par l'article 9.3 de la Constitution. Et on pourrait affirmer que même le bon sens va dans ce sens.

1.2. Néanmoins, jusqu'au milieu de 2011, la Cour constitutionnelle espagnole avait déclaré, avec un caractère général, que ni la Constitution ni les règlements parlementaires n'imposaient l'homogénéité ou la congruence dans les amendements susceptibles d'être présentés par les députés et les sénateurs. Certaines exceptions existaient, dans le cadre desquelles l'ordre juridique prévoit un schéma matériel justifiant l'exercice d'un contrôle de congruence, ainsi que cela est le cas pour les amendements formulés concernant le projet de loi annuel afférent au budget général de l'État (puisque'il s'agit d'une règle dont le contenu est fixé par la Constitution, contenu lequel le législateur ne saurait ignorer) ou pour les amendements sur l'ensemble (article 110.3 du règlement du Congrès des députés). En revanche, la Cour constitutionnelle avait déclaré expressément (pour tous, dans son arrêt n° 194/2000) que l'article 90, paragraphe 2, de la Constitution et l'article 107 du règlement du Sénat, ne restreignent pas la portée des amendements sénatoriaux visant à modifier le texte du projet remis par le Congrès des députés.

La conséquence qui s'est suivie est que l'absence de congruence des amendements par rapport aux lois auxquelles ils avaient trait n'avait pas de répercussion sur le plan constitutionnel. Par ailleurs et bien logiquement, nul organe des Chambres ne disposait de la faculté de contrôler la congruence des amendements, sauf dans les cas exceptionnels susvisés.

Cette situation avait donné lieu à une pratique selon laquelle tout texte législatif pouvait faire l'objet d'amendements à la teneur étrangère (voire tout à fait étrangère) à l'objet de la réglementation concernée. C'est ainsi, par exemple, que la loi organique n° 9/2002 (Ley Orgánica 9/2002), du 10 décembre 2002, relative à l'enlèvement de mineurs, a intégré dans ses dispositions additionnelles des modifications à la loi organique relative au pouvoir judiciaire (Ley Orgánica del Poder Judicial) concernant le statut de fonctionnaires des juges et des magistrats, et que la loi relative à la procédure pénale (Ley de Enjuiciamiento Criminal) a incorporé en son sein des dispositions afférentes aux laboratoires en matière de substances stupéfiantes. Citons encore l'exemple de la loi n° 37/2010, du 15 novembre, portant création de l'Office budgétaire du Parlement (Cortes Generales), laquelle comporte une disposition finale de réforme de la loi sur le trafic, la circulation de véhicules à moteur et la sécurité routière.

Si les amendements non congruents étaient présentés par des parlementaires appartenant à de groupes politiques minoritaires, ils étaient rejetés, en général, lors de la votation, et le problème était ainsi évité. Néanmoins, si l'amendement provenait du groupe politique qui soutenait le gouvernement, il était adopté et le texte légal se voyait ainsi altéré par un « corps étranger ».

À l'instar de toute pratique anormale non contrôlée, celle dont il est question dans cette communication a tendu à dégénérer, de sorte que les « corps étrangers » dans les lois ont augmenté quant à leur nombre et leur importance. Une phrase a même circulé (laquelle a même été reprise dans certains moyens de communication) selon laquelle un Ministre demandait à l'un de ses assistants ce qui suit: «cherche-moi une loi en cours d'examen au Sénat pour régler rapidement cette affaire». Or, «l'affaire» en question n'avait que peu (voire rien) à voir avec la loi concernée.

Et pourquoi au Sénat ? Bien que la pratique afférente aux amendements non congruents ait existé dans les deux Chambres espagnoles, les cas les plus controversés sont généralement intervenus au Sénat, qui constitue la Chambre chargée de la deuxième lecture et qui peut adopter les amendements devant être ratifiés ou rejetés, par la suite, à la majorité simple, par le Congrès des députés, au sens de l'article 90, paragraphe 2, de la Constitution.

Certains penseront que l'on préférerait s'adresser au Sénat car, si l'amendement était polémique, «l'émoi» politique intervenait alors lors de la phase finale de son traitement par le parlement espagnol; d'autres imputeront cette façon de procéder, peut-être, au moindre poids du Sénat dans les moyens de communication. On pourrait également songer à la pure opportunité du moment pour le gouvernement et sa majorité parlementaire, voire même à une erreur préalable.

2. Les arrêts du Tribunal Constitucional prononcés en 2011 en matière de congruence

L'auteur de la présente communication, gardons-nous de penser le contraire, partage la position de la nouvelle doctrine établie par le Tribunal Constitucional à partir de son arrêt n° 119/2011, du 5 juillet 2011, selon laquelle les amendements, s'agissant d'initiatives subordonnées aux lois en cours d'examen, doivent présenter un fil

conducteur matériel (une congruence) avec ces dernières, même s'il s'agit d'un fil très tenu. Néanmoins, ce même auteur se doit de manifester une certaine perplexité face à l'argumentation juridique sur laquelle se fonde la conclusion à laquelle le Tribunal Constitucional parvient dans ledit arrêt et dans ses arrêts immédiatement postérieurs. Ladite argumentation sera exposée de manière condensée, au risque de compromettre la précision juridique, car si l'on procédait autrement, on irait bien au-delà des termes raisonnables de la présente communication.

2.1. L'arrêt n° 119/2011, du 5 juillet 2011, lequel se trouve à l'origine du changement de critère jurisprudentiel concernant le droit d'amendement des parlementaires dans le cadre du traitement des lois, ne découle pas de la remise en cause d'une loi par le biais d'un recours en inconstitutionnalité ou d'une exception d'inconstitutionnalité portée devant ledit Tribunal.

En effet, le Tribunal Constitucional est compétent pour contrôler, non seulement la conformité matérielle du contenu d'une loi à la Constitution, mais aussi pour déclarer inconstitutionnelle, pour des raisons de forme, une loi adoptée par le Parlement en grave violation de la procédure législative. Mais l'arrêt dont il est ici question n'est pas intervenu dans ce cadre de contrôle de la constitutionnalité des lois.

Bien au contraire, cet arrêt est la conséquence de l'introduction d'un recours en protection des droits fondamentaux (*recurso de amparo*) (fondé sur la violation d'un droit fondamental) par des sénateurs appartenant à l'opposition, à l'encontre de deux amendements présentés, dans les délais réglementaires, par le groupe politique du gouvernement. Ces amendements concernaient, sans aucun doute, des questions totalement étrangères au projet de loi que l'on entendait modifier. Il s'agissait de la réglementation de nouveaux délits afférents à la convocation illégale de referendums et à l'octroi de subventions au profit de partis ou d'associations dissolu (e)s ou d'entités dérivées de ces derniers/dernières. Ces délits étaient incorporés dans le Code pénal espagnol par le biais d'une disposition additionnelle introduite dans le Projet de loi organique venant compléter la loi d'arbitrage, lequel ne comportait qu'une seule disposition relative à la compétence procédurale en matière d'arbitrage. Le manque de congruence était manifeste et indéniable.

Les sénateurs à l'origine du recours avaient demandé, auparavant, la déclaration de l'irrecevabilité des amendements au Bureau du Sénat. En effet, conformément au règlement du Sénat, il appartient à son Bureau de qualifier et déclarer recevables, en vue de leur examen, les écritures et documents à caractère parlementaire (article 36, paragraphe 1, sous c)).

Le Bureau, dans le respect de la jurisprudence du Tribunal Constitucional en vigueur jusqu'alors, ainsi que des précédents, et conseillé à ce propos par les services de la Chambre, avait rejeté la demande de déclaration d'irrecevabilité. Les sénateurs avaient alors introduit un recours en protection des droits fondamentaux devant le Tribunal.

Le Tribunal Constitucional donna raison aux requérants, indiquant ce qui suit:

- le Bureau du Sénat aurait dû déclarer irrecevables les amendements en question, en raison de leur manque de congruence. Le Tribunal est parvenu à une telle conclusion simplement par la voie du principe, dans la mesure où ni la Constitution ni les règlements n'imposent la condition de la congruence. Une telle condition découle, pour le Tribunal, du caractère subsidiaire de l'amendement, caractère qui se trouve dans la logique-même de la procédure et que l'on peut déduire également de la définition linguistique, bien que nulle règle ne l'exige.

On peut alors se demander ce qui suit: sur quel fondement juridique le Bureau aurait pu déclarer irrecevables les amendements manifestement incohérents ? Aucune disposition ne le lui permettait, la jurisprudence constitutionnelle avalisait leur recevabilité et, en outre, le Tribunal Constitucional lui-même avait restreint la possibilité du Bureau de prononcer l'irrecevabilité d'un amendement, dans plusieurs arrêts concernant d'autres initiatives, indiquant qu'une telle faculté ne pouvait être exercée que soit pour des raisons de forme, soit pour des raisons matérielles, mais dans ce dernier cas de figure, uniquement si une disposition le permettait expressément. Si, de manière tout à fait hypothétique, le Bureau du Sénat avait déclaré irrecevables les amendements en cause et le groupe qui en était l'auteur avait formé un recours devant le Tribunal Constitucional, au vu des précédents jurisprudentiels, ses chances d'obtention d'un arrêt faisant droit à sa demande étaient proches de 100 %.

- le droit fondamental violé était celui consacré par l'article 23, paragraphe 2, de la Constitution, lequel, entre autres, englobe le droit des parlementaires d'exercer leurs fonctions dans des conditions d'égalité et dans le respect de la légalité parlementaire. Or, la violation dudit droit, en l'occurrence, pouvait être énoncée, en résumant, comme étant l'impossibilité, pour les sénateurs de l'opposition, d'exercer un prétendu «droit d'amendement des amendements», droit lequel, néanmoins, le droit parlementaire espagnol ne reconnaît pas.

Le Tribunal indiquait (attendu n° 9 de l'arrêt) qu'en raison de la déclaration de la recevabilité des amendements, «les possibilités de délibération des requérants concernant le nouveau texte, qui abordait une problématique politique totalement étrangère à celle qui avait entouré alors le débat concernant la loi d'arbitrage se sont vues restreintes, s'agissant là d'une problématique à propos de laquelle ils n'ont pas été en mesure d'adopter une position susceptible de se concrétiser dans des propositions d'amendement ou de véto».

Il est vrai que les amendements en cause avaient trait à un aspect totalement nouveau. Néanmoins, la restriction évoquée par le Tribunal intervient systématiquement concernant les amendements proposés par d'autres parlementaires: il existe une restriction car on ne saurait «amender les amendements». Mais il n'y a pas là d'impossibilité de délibérer, et encore moins de voter. Bien au contraire, dans le cas de figure à l'origine de l'arrêt dont il est ici question, les sénateurs avaient bel et bien pu délibérer et voter les amendements controversés, et cela lors des trois phases qui conforment la procédure législative au Sénat, à savoir: rapport, commission et séance plénière. Qui plus est, ils auraient pu maintenir le texte initial du projet de loi par le biais d'un vote particulier en séance plénière.

La question qui se pose (dans l'esprit de l'auteur de la présente communication, et non pas dans celui du Tribunal Constitucional) est celle de savoir si une telle restriction porte atteinte au noyau essentiel du droit fondamental du parlementaire d'exercer ses fonctions dans des conditions d'égalité et dans le respect des termes prévus par les règles parlementaires. On ne parvient pas à entrevoir une violation d'une telle ampleur, sachant que, selon le principe démocratique, la fonction législative revient, principalement, à la majorité parlementaire.

- le débat plénier sur la globalité du projet définit le cadre dans lequel les amendements peuvent intervenir pour délimiter le contenu concret et spécifique de la loi (attendu n° 6 de l'arrêt), ce qui semble faire référence à l'examen par le Congrès des députés, bien que cela ne soit pas expressément indiqué dans l'arrêt. Pour le Sénat, en sa qualité de Chambre de deuxième lecture, le cadre d'intervention des amendements partiels est constitué par le texte législatif remis par le Congrès des députés. Ceci étant dit, l'arrêt (dans son attendu n° 7) fait ensuite une allusion cryptique au fait que le Congrès des députés et le Sénat n'agissent pas au même moment et ne disposent pas exactement des mêmes pouvoirs formels lors du processus d'adoption d'une loi. Il en est certainement ainsi, mais il ne s'avère pas aisé de déduire la manière dont cela pourrait affecter les conclusions indiquées dans cette même section.

- quoi qu'il en soit, l'organe parlementaire chargé de contrôler la congruence dispose d'une marge d'appréciation étendue, ce qui ne fait pas obstacle à ce qu'il doive motiver ses décisions.

Pour conclure, il convient de souligner que s'agissant d'un recours en protection des droits fondamentaux, et non pas d'un recours en inconstitutionnalité, le Tribunal ne s'était aucunement prononcé sur la constitutionnalité de la loi organique n° 20/2003, du 23 décembre 2003, venant compléter la loi d'arbitrage, laquelle avait été adoptée avec les deux amendements en question insérés dans son texte, et qui était en vigueur au moment où l'arrêt avait été rendu.

2.2. La deuxième étape dans ce cheminement a été l'**arrêt n° 136/2011**, du 13 septembre 2011, prononcé seulement deux mois par la suite. Cet arrêt contient d'importantes considérations concernant la constitutionnalité des lois présentant une teneur hétérogène, lesquelles ne constituent pas l'objet de la présente communication. Mais il évoque également la question de la congruence des amendements, en y apportant des nouveautés de taille:

- la première est constituée par le fait que cet arrêt semble confirmer l'obligation de contrôler la congruence aussi au sein du Congrès des députés (attendu n° 6). Cela n'est pas affirmé de manière expresse, mais l'arrêt fait textuellement mention du débat plénier sur la globalité du projet au Congrès des députés, de sorte qu'une fois fixé le cadre matériel de la disposition lors du débat plénier par lequel débute, en général, la procédure dans le Congrès, les députés ne pourraient plus présenter d'amendements non congruents par rapport à un tel cadre.

- la deuxième est le fait que le vice est mis en évidence dans le cadre d'un recours en inconstitutionnalité introduit à l'encontre d'une loi, et non pas par le biais d'un recours en protection des droits fondamentaux en raison de la violation d'un droit fondamental. En l'espèce, le Tribunal esquivait aussi la déclaration d'inconstitutionnalité, en indiquant que bien que la procédure n'ait pas été respectée, il ne saurait déclarer l'inconstitutionnalité, dans la mesure où cette dernière n'affecterait que les dispositions de la loi entachées par le vice, lesquelles n'ont pas été identifiées par les requérants.

- en troisième lieu, le Tribunal souligne que le principe de la congruence en matière d'amendements a vocation à s'appliquer également lois à la teneur hétérogène, bien que le lien matériel doive, dans ces cas, être « entendu de manière flexible en tenant compte de sa fonctionnalité », dans la mesure où « la pluralité de matières sur lesquelles porte, dans ces hypothèses, l'initiative législative ne fait pas de ces lois des lois au contenu indéterminé, celui-ci étant délimité au sein du texte concret soumis en vue de son examen parlementaire » (attendu n° 8 de l'arrêt).

2.3. L'arrêt n° 176/2011, du 8 novembre 2011, troisième arrêt consécutif en la matière, introduit deux éléments nouveaux qui posent, eux aussi, question, à savoir:

- premièrement, l'arrêt fonde la nécessité de congruence des amendements sur le droit de l'auteur de l'initiative, règlementé par l'article 87 de la Constitution.

Or, ce fondement ne semble pas correct, dans la mesure où le droit de l'auteur de l'initiative (par exemple, le plus fréquemment, le gouvernement) est le droit de déclencher la procédure, voire même de retirer l'initiative (par exemple, si le parlement la «dénature» en excès). Mais la définition du contenu final de la loi relève exclusivement du pouvoir des Chambres: il suffit de rappeler sur ce point que le Congrès des députés peut renvoyer le texte du projet de loi devant le gouvernement, ou le modifier totalement par le biais d'un amendement sur l'ensemble portant la proposition d'un texte alternatif, deux possibilités bien plus radicales à l'égard de l'auteur de l'initiative que l'ajout d'un amendement non congruent (aussi complexe soit-il).

- deuxièmement, l'arrêt retient que la nécessité de congruence des amendements se fonde sur le caractère instrumental de la procédure législative et par voie de conséquence, sur la fonction et les fins assignées à l'exercice du pouvoir législatif des Chambres, ce qui donne lieu à un vice dans le développement de ladite procédure «qui pourrait» de revêtir une importance constitutionnelle en cas d'altération substantielle du processus de formation de la volonté des Chambres.

La portée de ce fondement est loin d'être évidente, lequel est formulé par ailleurs par le Tribunal au conditionnel et non pas à l'impératif. En effet, la question se pose ici de savoir, si tous les acteurs de la procédure législative étaient d'accord pour appuyer un amendement non congruent, si le Tribunal Constitucional annulerait la disposition correspondante de la loi en cause ?

2.4. Les arrêts n° 204/2011, n° 209/2012 et n° 234/2012 maintiennent la ligne jurisprudentielle concernant la congruence des amendements arrêtée par les arrêts antérieurs susvisés.

3. La réaction du Sénat face aux arrêts de 2011

Suite au prononcé du premier arrêt au mois de juillet 2011, le Sénat, directement concerné, a adopté toute une série de mesures d'application immédiate, afin de procéder au contrôle de la congruence des amendements présentés concernant les textes législatifs. Ces mesures n'ont pas encore entraîné une réforme du règlement, mais elles constituent une pratique qui s'est consolidée au cours de ces quatre dernières années. À noter que la mise en œuvre du contrôle a eu lieu pendant les trois derniers mois de la législature précédente, ce qui a eu pour conséquence que tous les acteurs parlementaires (sénateurs, gouvernement et bureau) aient dû réajuster leurs pratiques dans un laps de temps aussi bref et singulier.

Lors de l'établissement des mesures de contrôle, on a tenu compte du court intervalle de temps dont dispose le Sénat pour examiner les amendements (lesquels atteignent, parfois, plusieurs centaines). Aussi et au vu du caractère nouveau de la situation, il a été estimé opportun de centraliser la prise de décision au niveau du Bureau et du Président, au lieu de conférer cette tâche aux Commissions, afin de garantir ainsi (1) la cohérence des décisions quant à la recevabilité ou l'irrecevabilité, et (2) la flexibilité dans leur adoption.

Le Bureau du Sénat lequel est compétent, ainsi que cela a d'ores et déjà été évoqué, pour qualifier et déclarer recevables, en vue de leur examen, les documents parlementaires, a délégué une telle faculté, avec un caractère général et permanent, au profit du Président de la Chambre, en ce qui concerne le contrôle de la congruence des amendements.

En pratique, le Conseiller juridique de la Commission procède à l'examen des amendements une fois le délai de présentation venu à échéance, et soumet au Secrétaire général, avec l'aide du Directeur des Commissions et du Secrétaire général adjoint chargé des affaires parlementaires, les cas éventuels de manque de la congruence. Ceci intervient, normalement, le lendemain (ou dans les deux jours) de l'échéance du délai de présentation d'amendements, ou deux jours après.

En cas de constatation d'un défaut éventuel de congruence, le Secrétaire général soumet au Président un document par lequel, avec une motivation succincte mais suffisante, propose la déclaration de l'irrecevabilité en vue de son examen de l'amendement en cause, en ce que ce dernier n'a pas de lien matériel avec l'initiative à l'étude. Ces propositions ne portent que sur les hypothèses dans lesquelles l'absence de lien matériel est totale, dans la mesure où, ainsi que cela a d'ores et déjà été évoqué, le Tribunal reconnaît une large marge d'appréciation à l'organe parlementaire compétent pour exercer le contrôle. C'est ainsi que, logiquement, on part du principe que le reste des amendements sont congruents (sans préciser le lien matériel dans chaque cas de figure). Si le Président est d'accord avec la proposition du Secrétaire général, la décision de l'irrecevabilité est communiquée sans délai à l'auteur de l'amendement en cause, ainsi qu'à la Commission qui étudie la loi concernée. L'auteur de l'amendement peut alors demander, en motivant sa requête, que le Bureau du Sénat reconsidère la décision d'irrecevabilité dictée par le Président. Dans un tel cas de figure, le Bureau adopte la décision qu'il estime opportune, et s'il confirme l'irrecevabilité, le sénateur à l'origine de

l'amendement peut alors s'adresser au Tribunal Constitucional, en formant un recours en protection devant ce dernier. Les décisions prononçant l'irrecevabilité sont publiées dans le Boletín Oficial del Senado (Journal officiel du Sénat espagnol).

La procédure ainsi mise en place ni suspend l'examen de la loi ni fixe de délai, au vu du court laps de temps que la Constitution espagnole accorde au Sénat pour exercer sa fonction législative (deux mois pour la procédure ordinaire et vingt jours calendrier en cas d'urgence). En dépit de cela, nul grief n'a été exprimé à ce propos jusqu'alors, l'ensemble des sujets parlementaires ayant agi faisant preuve d'une grande célérité. Le désaccord juridique et politique quant au fond de l'affaire de la part des auteurs des amendements déclarés irrecevables pour être soumis à examen constitue, bien logiquement, toute une autre question.

La procédure de contrôle permet également qu'un amendement estimé recevable en vue de son examen puisse faire l'objet d'une demande de déclaration d'irrecevabilité de la part d'un sénateur ou d'un groupe politique, ainsi que cela avait été le cas dans l'affaire à l'origine du premier arrêt. Dans de telles hypothèses, les démarches suivantes sont similaires : le Président tranche et sa décision peut être revue par le Bureau.

Le mécanisme s'est étendu, par ailleurs, à toutes les phases de la procédure législative au Sénat: l'introduction de modifications aux stades du rapport, de la Commission ou de la séance plénière qui n'auraient pas été présentées en tant qu'amendements dans les délais réglementaires se voit soumise à un contrôle de congruence, assuré par le Président et le Bureau, bien qu'avec des contraintes de temps encore plus strictes.

Le mécanisme établi a prévu une seule hypothèse d'admission d'un amendement non congruent, à savoir: le cas dans lequel l'amendement jouirait du soutien de tous les groupes politiques de la Chambre. On considère alors, que dans une telle situation, tous les groupes « consentent » à une entorse à la procédure (procédure qui constitue une garantie pour ces derniers et pour les sénateurs dans l'exercice de la fonction législative), ainsi qu'à une hypothétique violation de leur droit fondamental consacré par l'article 23, paragraphe 2, de la Constitution. Néanmoins, pour plus de sécurité, si un seul sénateur contestait la déclaration de la recevabilité en vue de son examen d'un amendement non congruent, celui-ci se retrouverait bloqué et ne pourrait pas faire l'objet de quelque traitement que ce soit.

4. La position du Tribunal Constitucional en 2015

Dans son récent arrêt n° 59/2015, du 18 mars 2015, le Tribunal Constitucional résume sa jurisprudence (attendu n° 5) et reflète la procédure adoptée au sein du Sénat (attendu n° 6).

La raison invoquée dans le cadre du recours en inconstitutionnalité à l'origine de l'arrêt susvisé était le manque de congruence d'un amendement proposé par le groupe parlementaire de la majorité visant à réglementer une nouvelle taxe à inclure dans un projet de loi à teneur hétérogène portant modification de plusieurs taxes.

Dans son arrêt (attendu n° 5), le Tribunal résume sa doctrine en la matière en ce qui concerne les aspects suivants:

- le lien minimal d'homogénéité des amendements est exigé dans le but de ne pas porter atteinte, en allant à l'encontre de la Constitution, aussi bien au droit de l'auteur de l'initiative qu'au caractère instrumental de la procédure législative.

- l'organe de la Chambre chargé de la qualification des amendements doit jouir d'une large marge d'appréciation, et il doit motiver le lien retenu, de sorte qu'un amendement ne pourra être déclaré irrecevable que s'il apparaît, de manière évidente et manifeste, que le lien requis fait défaut.

- le correct exercice du droit d'amendement doit être respecté aussi dans les dispositions à teneur hétérogène, bien que dans ces cas de figure, le lien matériel devra être entendu de manière flexible, tenant compte de la fonction propre de la disposition amendée. Néanmoins, dans son résumé, le Tribunal garde le silence quant à l'origine de sa doctrine en matière de congruence des amendements, laquelle reposait sur la violation du droit fondamental des parlementaires d'exercer leurs fonctions.

C'est sur cette base que le Tribunal examine, en premier lieu, l'appréciation faite par l'organe parlementaire compétent pour contrôler la congruence, et indique que l'amendement avait été déclaré recevable dans le respect de la procédure de contrôle fixée par le Sénat, et qu'aucun sénateur ou groupe politique n'avait soulevé la question du manque de congruence, éléments qui, d'après le Tribunal, s'avèrent pertinents mais ne le dispensent pas de se livrer à un examen de la congruence.

Deuxièmement, le Tribunal procède, lui-même, à l'analyse de congruence, pour conclure que l'amendement en question visait à introduire une nouvelle taxe au sein d'une «disposition tributaire à caractère transversal», de sorte qu'il présentait le lien matériel exigé par sa nouvelle jurisprudence (ou, plutôt, que «l'on ne saurait affirmer qu'il existe un manque total d'homogénéité ou de lien»), sans que l'on ait «constaté une altération substantielle du processus de formation de la volonté au sein des Chambres».

Dans ce contexte, la question se pose de savoir si, malgré l'absence de contestation interne dans les Chambres, le Tribunal aurait déclaré la taxe en cause inconstitutionnelle si le lien matériel avait fait défaut.

5. Questions qui restaient

À l'heure actuelle, il existe plusieurs questions qui restaient en la matière, lesquelles ont été évoquées dans les paragraphes ci-dessus. Il s'agit notamment des points suivants:

- il reste encore à voir si le Tribunal Constitucional déclarera le caractère inconstitutionnel d'une disposition car celle-ci découle d'un amendement non congruent, et surtout, les raisons pour lesquelles il retiendra une telle solution. Dans ce cas, le doute qui plane trouve sa source dans les différents fondements proposés par le Tribunal dans ses arrêts pour proclamer la nécessité que les amendements soient congruents, à savoir: la violation du droit fondamental du parlementaire; l'altération de la procédure législative de manière à porter atteinte au processus de formation de la volonté des Chambres et à donner lieu à un déficit démocratique; la violation du droit de l'auteur de l'initiative. Dans son arrêt le plus récent (n° 59/2015), le Tribunal

Constitutional semble adopter une configuration objective du manque de congruence (ce qui ne semble pas très cohérent, soit-dit en passant, avec sa thèse afférente à la recevabilité des lois hétérogènes) en tant que base de l'inconstitutionnalité éventuelle, et cela indépendamment de la position des acteurs parlementaires. Mais ce point de vue ne semble pas trouver de fondement suffisant dans la doctrine concrétisée dans l'attendu n° 5 dudit arrêt. Dans ces conditions, il semble légitime de se poser la question suivante: si tous les acteurs parlementaires sont d'accord pour accueillir l'amendement dépourvu de congruence, sur quelle raison pourrait se fonder la déclaration de l'inconstitutionnalité ?

- il convient d'intégrer, au sein du règlement du Sénat espagnol: (1) l'exigence que les amendements soient congruents par rapport à l'initiative à laquelle ils ont trait, ainsi que (2) les éléments de base de la procédure de contrôle de la congruence, afin de les doter du niveau de réglementation requise. Par ailleurs et enfin,
- il y a lieu d'espérer que le Tribunal modifie son critère concernant les lois à la teneur hétérogène, et cela pour des raisons de sécurité juridique. Mais il s'agit là d'une question qui fera l'objet, peut-être, d'une autre communication.



M. Geert Jan A. HAMILTON (Pays-Bas) s'est dit déconcerté parce qu'il pensait qu'il revenait au Parlement de produire de la législation de qualité, et qu'elle devait se tenir à l'écart des amendements incompatibles et potentiellement ruineux.

Aux Pays-Bas, le Sénat n'a pas le droit d'amendement mais il a bien le droit d'examiner le produit final. Le Sénat doit en particulier examiner les propriétés des amendements formulés par la Chambre. Il arrive relativement fréquemment qu'une loi soit rejetée du fait de l'incompatibilité des amendements intégrés.

M. José Manuel ARAÚJO (Portugal) a demandé, si une large part de la procédure législative avait lieu en commission, comment le Sénat pouvait contrôler ce qui était advenu d'un amendement proposé en réunion de commission.

M. Charles ROBERT (Canada) a indiqué que les cours ne s'immisciaient pas dans les procédures internes aux chambres au Canada. Il s'est en conséquence dit dérouté par le rôle joué par la Cour constitutionnelle en Espagne et a demandé quel en était l'effet sur les relations entre le Parlement et le pouvoir judiciaire.

Le Dr. Hafnaoui Amrani (Algérie) a indiqué qu'en Algérie, les parlementaires ne pouvaient saisir la Cour constitutionnelle, celui-ci s'autosaisit ou c'est au Président de le faire. Au Sénat, le dépôt d'amendements est interdit mais les amendements adoptés par l'Assemblée nationale sont contrôlés.

Il a demandé quel était le nombre de cosignataires minimum nécessaires pour qu'un amendement soit présenté. Il a relevé que les présidents pouvaient signer les amendements et a demandé si cette disposition n'était pas difficile à mettre en œuvre.

Mme Cecilia MBEWE (Zambie) a déclaré que normalement, lorsqu'un amendement est ajouté à une législation, c'est dans l'intention d'améliorer cette législation ou d'aménager des changements du domaine dans lequel elle s'opère. Elle a demandé quelle pouvait être la motivation d'introduire des amendements incohérents. Elle a également

demandé s'il existait une autre méthode que l'intervention des cours afin de déterminer la cohérence ou toute autre chose.

M. Gengezi MGIDLANA (Afrique du sud) a indiqué qu'en Afrique du Sud les deux Chambres étaient capables d'introduire des amendements à une loi, mais ils doivent l'être dans le champ de la loi à moins qu'une autorisation spécifique ait été cherchée pour en modifier le champ.

Si un tiers des parlementaires d'une chambre est mécontent de l'inconstitutionnalité d'une loi, elle peut être portée devant la Cour constitutionnelle. Il a actuellement un débat sur le degré d'implication possible des cours. Il a demandé si la Cour n'excédait pas son mandat en s'empêtrant dans ce débat.

M. Sosthène CYTATIRE (Rwanda) s'est interrogé sur les textes régissant le Parlement à savoir qu'au niveau de la Constitution, une disposition existe probablement pour traiter ce problème. Le règlement intérieur devrait aussi prévoir quelque chose. Au niveau de la procédure, si la chambre basse et la chambre haute proposent des amendements, il y a deux possibilités pouvant conduire à une commission paritaire.

M. Baye Niass CISSÉ (Sénégal) a demandé si les sénateurs espagnols pouvaient amender la loi de finances de l'année présentée par le Gouvernement.

M. CAVERO a répondu qu'il était d'accord avec M. Hamilton sur le fait que le rôle du Parlement est de faire de bonnes lois mais qu'en ce sens, les amendements sans cohérence posent un problème qui n'a pas lieu d'être. Néanmoins, la volonté politique peut exprimer son souhait d'abandonner ce principe.

Dans le système espagnol les deux chambres peuvent amender les lois qui sont d'abord examinées par le Congrès et ensuite par le Sénat. Si le Sénat introduit des amendements, la loi revient au Congrès qui peut accepter ou rejeter les amendements formulés.

Il a répondu au Rwanda que le système paritaire n'existait pas, le Sénat propose et le Congrès des députés décide de garder ou de rejeter les amendements ou non.

Il a regretté que son collègue du Congrès n'ait pas pu rester. La règle de la Cour constitutionnelle s'applique à la plupart des amendements faits pas le Sénat mais, à son avis, elle s'applique également au Congrès, même si personne ne s'en est saisi.

Au Portugal, il a répondu que le temps contraint rendait les choses difficiles. Si l'administrateur de la commission détecte une incohérence dans un amendement, il est obligé de le faire savoir au président de commission, qui n'est pas censé poser la question. C'est la seule façon, pour un amendement, d'être rejeté sur le fondement de l'incohérence.

Il a répondu au Canada que la Constitution, en son article 9.1, disposait que tous les pouvoirs, y compris le pouvoir judiciaire, le Gouvernement et le Parlement étaient soumis à cette même Constitution. Cela signifie que la Cour constitutionnelle peut intervenir dans les procédures internes au Parlement lorsque certaines conditions sont réunies. La Constitution est considérée comme disposant du pouvoir juridique suprême.

À l'Algérie il a répondu que les parlementaires pouvaient saisir la Cour constitutionnelle par deux voies. Si un droit fondamental est violé, le parlementaire peut saisir la Cour à titre personnel. L'autre possibilité, pour 50 députés ou 50 sénateurs, est de demander à la Cour de se prononcer sur un dispositif.

Par ailleurs, selon le Règlement du Sénat, il revient aux sénateurs et aux groupes parlementaires de signer les amendements, mais il est rare que les présidents de groupe doivent s'en charger.

En réponse à la Zambie il a dit partager le fait que les amendements devraient servir à améliorer la loi. Néanmoins, les amendements sont aussi les outils des groupes minoritaires pour exprimer leurs positions politiques. Lorsque le Président rejette un amendement, il doit exprimer la raison pour laquelle il pense qu'un amendement est incohérent avec le projet. Si n'importe lequel des sénateurs souhaite contester la décision du Président, il doit être en mesure de répondre. Il revient alors au Bureau de décider, sur une base essentiellement technique, quel argument l'emporte.

50 sénateurs et 50 députés du Congrès peuvent faire appel à la Cour constitutionnelle pour qu'elle se prononce sur la constitutionnalité de la loi. La Cour est ensuite autorisée à enquêter sur ce qui s'est passé. Il s'agit d'une Cour suprême. D'autres tribunaux peuvent enquêter sur des sujets parlementaires, par exemple en ce qui concerne les ressources humaines.

En réponse au Rwanda, il a indiqué qu'il n'existait pas de disposition constitutionnelle exigeant la congruence des amendements avec le texte mais au nom du principe de sécurité juridique, on ne peut pas, par exemple, modifier un code par une initiative qui n'a rien à voir. Il n'y a pas de commission paritaire mais les amendements sont rejetés ou acceptés par le Congrès.

Il a confirmé au Sénégal que le Sénat pouvait amender la loi de finances, la procédure est proche de celle de la procédure législative ordinaire.

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a remercié l'orateur pour sa communication et remercié les membres pour leurs questions.

5. Communication de M. Marc VAN DER HULST, Secrétaire Général adjoint de la Chambre des représentants de Belgique : « Le nouveau système de deuxième lecture à la Chambre des représentants de Belgique »

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a invité l'orateur à présenter sa communication.

1. Un processus de transformation de l'État unitaire en un État fédéral est en cours en Belgique depuis 1970. Cette transformation s'est déroulée par étapes au travers de six « réformes de l'État » successives, qui ont également eu une incidence sur le fonctionnement du Parlement bicaméral fédéral. Lors de la quatrième réforme de l'État (1993), le Sénat a perdu sa compétence budgétaire ainsi que son rôle de contrôle politique. Sur le plan législatif, il a certes perdu un certain nombre de compétences – plusieurs matières sont ainsi devenues monocamérales et le Sénat a perdu le droit de décision finale dans plusieurs autres matières – mais, entre 1995 et 2014, il a continué dans la pratique à jouer un rôle (très) important en ce qui concerne la législation fédérale.

2. La sixième réforme de l'État (entrée en vigueur depuis les élections de mai 2014) a toutefois limité de façon drastique la compétence législative du Sénat. La plupart des matières législatives sont désormais monocamérales (art. 74 de la Constitution, abrégée ci-après « Const. »). Dans un nombre réduit de matières, énumérées de façon limitative, le Sénat a conservé un « droit d'évocation », ce qui signifie qu'il peut se saisir d'un projet examiné par la Chambre ; dans ce cas, la décision finale incombe cependant toujours à la Chambre (cela s'appelle la « procédure bicamérale optionnelle » ; art. 78 Const.). Le Sénat n'est plus compétent sur un pied d'égalité avec la Chambre des représentants que pour la révision de la Constitution et pour un nombre limité de matières relatives à l'organisation et au fonctionnement du système fédéral (art. 77 Const.).
3. Le fait que la majeure partie de la législation est dorénavant traitée conformément à la procédure législative monocamérale accroît le risque de décisions précipitées, ce qui explique que le constituant ait inséré un alinéa trois dans l'article 76 de la Constitution qui dispose explicitement que le Règlement de la Chambre des représentants doit prévoir une procédure de deuxième lecture. Le constituant a laissé la Chambre libre de déterminer les modalités de la deuxième lecture, mais a indiqué clairement que celle-ci doit être entièrement consacrée à l'amélioration de la qualité de la législation. La procédure de deuxième lecture définie dans le Règlement de la Chambre doit, par exemple, prévoir un temps de réflexion suffisant.
4. Tout juste avant les élections de mai 2014, la Chambre des représentants a exécuté l'article 76, alinéa 3, de la Constitution en modifiant son Règlement. Nous allons à présent tenter d'esquisser la manière dont la procédure de la deuxième lecture se déroulera à l'avenir. À cette fin, nous formulerons d'abord plusieurs constatations concernant les choix effectués par la Chambre des représentants (numéros 5 à 8), avant de fournir une description détaillée de la deuxième lecture en commission (numéros 9 à 14) et en séance plénière (numéros 15 à 20).

Constatations générales

5. *Première constatation* – Étant donné que la deuxième lecture a été conçue en vue de contrebalancer la suppression de la discussion au Sénat, on aurait pu défendre l'idée de ne pas l'appliquer aux projets de loi bicaméraux obligatoires. La Chambre aurait ainsi pu, dans son règlement, limiter l'application de la deuxième lecture aux projets de loi relevant de la procédure monocamérale et bicamérale facultative (car le Sénat n'y a pas son mot à dire), mais elle ne l'a pas fait, assurément parce qu'elle estimait qu'une deuxième lecture est toujours bénéfique pour la qualité de la législation.
6. *Deuxième constatation* – Vu la rédaction large de l'article 76, alinéa 3, Const., la Chambre pouvait choisir entre trois « forums » possibles pour la deuxième lecture : 1° une commission (spéciale) spécialisée au sein de laquelle se dérouleraient toutes les deuxièmes lectures, 2° la commission (permanente) matériellement compétente au sein de laquelle la première lecture s'est déroulée ou 3° la séance plénière. La Chambre a choisi de permettre une deuxième lecture tant au sein de la commission (permanente) matériellement

compétente (cf. l'article 83 du Règlement de la Chambre) qu'en séance plénière (cf. l'article 94 du Règlement de la Chambre). Dans la pratique, la deuxième lecture qui est demandée en séance plénière est toutefois assurée au sein de la commission permanente compétente. Les travaux parlementaires préparatoires ne nous apprennent rien sur la motivation de ce choix, qui est par ailleurs le meilleur qui pouvait être fait. Il n'y a que dans la commission compétente, qui a également procédé à la première lecture, que l'on peut effectuer une deuxième lecture de qualité – c'est-à-dire « sur le fond ». Une commission spécialisée qui accueillerait toutes les deuxièmes lectures pourrait sans doute apporter des corrections d'ordre légistique, mais l'expertise requise lui ferait défaut dans la matière faisant l'objet de la deuxième lecture. Et la séance plénière, en raison de son caractère plus politique, offre moins de garanties de permettre une deuxième lecture approfondie.

7. *Troisième constatation* – Vu la rédaction large de l'article 76, alinéa 3, Const., la Chambre pouvait choisir de rendre la deuxième lecture automatique ou d'en limiter l'application, par exemple en ne l'autorisant qu'en cas d'amendement ou de demande expresse. La Chambre a expressément choisi de permettre une deuxième lecture, même lorsque le texte a été adopté sans modification. La deuxième lecture se distingue notamment sur ce point de la procédure de correction d'ordre légistique prévue à l'article 82, n° 1, du Règlement de la Chambre (cf. *infra*, point 8). La Chambre n'a toutefois pas conféré un caractère automatique à la deuxième lecture. Celle-ci doit toujours faire l'objet d'une demande, même si le seuil en commission est particulièrement bas.
 8. *Quatrième constatation* – La deuxième lecture est une lecture portant véritablement sur le fond. Cela signifie notamment qu'elle n'est pas soumise à d'autres limitations du droit d'amendement que les restrictions classiques (par exemple, la règle en vertu de laquelle les amendements doivent s'appliquer effectivement à l'objet précis ou à l'article du projet ou de la proposition qu'ils tendent à modifier ; article 90, 1. alinéa 1^{er}, du Règlement de la Chambre). La deuxième lecture doit donc être clairement distinguée de la procédure, introduite en 2000, de correction d'ordre légistique en vertu de l'article 82, 1. du Règlement de la Chambre. Celui-ci prévoit, en cas d'amendement en commission, un délai (*cooling-off*) de quarante-huit heures au moins à compter du moment où un projet de texte adopté intégrant tous les amendements adoptés a été mis à la disposition des membres de la commission. Passé ce délai, des corrections d'ordre légistique peuvent être apportées au texte adopté.
- *La deuxième lecture en commission*
 9. Les conditions d'une *deuxième lecture en commission* sont plus souples que celles d'une deuxième lecture en séance plénière (voir *infra*, points 15 à 20). Il suffit qu'un membre de la commission ou – s'il s'agit d'un projet de loi renvoyé à la Chambre par le Sénat – un tiers des membres de la commission (concrètement : 6 des 17) en fasse la demande (article 83 du Règlement de la Chambre). Sont considérés comme « membre de la commission » : les membres effectifs de la commission, les suppléants et les membres qui, pour une réunion de commission déterminée, ont été désignés par leur président de

groupe pour remplacer un membre effectif ou suppléant. Les « membres sans voix délibérative », c'est-à-dire les membres qui n'appartiennent pas à un groupe reconnu mais qui doivent choisir une commission aux réunions de laquelle ils assisteront, ne peuvent donc pas demander une deuxième lecture dans la commission au sein de laquelle ils n'ont pas de voix délibérative.

10. La demande de procéder à une deuxième lecture doit être formulée au plus tard immédiatement après le vote sur le dernier article en première lecture. Cela signifie que la demande est irrecevable dès qu'il y a eu vote sur l'ensemble du projet ou de la proposition, ou, *a fortiori*, dès que l'examen d'un autre point de l'ordre du jour a été entamé.
11. Contrairement à ce qui est prévu en séance plénière, une période de *cooling off* est prévue en commission, étant donné que la commission ne peut procéder à la deuxième lecture qu'au terme d'un délai de dix jours au moins à compter du moment où le rapport de commission et le texte adopté en première lecture ont été distribués. Ce délai de dix jours est ramené à cinq jours en cas d'urgence. Il est possible qu'un projet soit examiné en commission et que l'on décide ensuite, en séance plénière, de lui accorder l'urgence. Il se peut dès lors qu'une deuxième lecture ait déjà été demandée en commission, avec un '*cooling off*' de dix jours (à compter de la distribution du rapport) parce que l'urgence n'avait pas (encore) été décidée. En vertu d'une pratique constante, la décision d'accorder l'urgence prend immédiatement effet. Dès que la décision a été prise par l'assemblée plénière, le délai est donc ramené de dix à cinq jours, étant néanmoins entendu que les jours éventuellement écoulés avant la décision d'accorder l'urgence ne comptent pas ; les cinq jours commencent donc à courir le jour où l'urgence a été décidée. Les délais de dix et de cinq jours sont des jours civils complets. Si la distribution physique du rapport et du texte adopté a eu lieu le 1^{er} juin, la deuxième lecture peut donc être entamée au plus tôt le 12 juin. Dans l'intervalle, non seulement il est impossible de voter le texte en deuxième lecture, mais en outre, toute discussion de celui-ci est interrompue. Ainsi, aucune audition ne peut être organisée, car la deuxième lecture est une discussion portant véritablement sur le fond, et les auditions en font partie.
12. Bien que cela ne figure pas explicitement dans le Règlement de la Chambre, l'actuelle deuxième lecture en commission se compose d'une discussion générale et d'une discussion des articles. L'expérience (jusqu'ici limitée) confirme que la deuxième lecture est une discussion de qualité au cours de laquelle sont notamment abordées (les imprécisions contenues dans) le rapport de la première lecture ainsi que les questions demeurées sans réponse durant la première lecture, et au cours de laquelle le ministre compétent communique des informations qui n'étaient pas disponibles lors de la première lecture.
13. Au cours de la deuxième lecture, il est possible d'adopter des amendements de fond aussi bien que des corrections d'ordre légistique. La pratique montre que les corrections d'ordre légistique sont facilement acceptées, les amendements de fond peu ou prou. Les corrections d'ordre légistique peuvent être basées sur une note des services de la Chambre, mais celle-ci doit faire l'objet d'une demande expresse et la commission peut rejeter cette demande majorité

contre opposition. Les amendements mentionnent expressément qu'ils ont été déposés en deuxième lecture. L'adoption d'amendements ou de corrections formelles ne peut donner lieu à une troisième lecture en commission, ni à l'application de la procédure de correction d'ordre légistique prévue à l'article 82, 1. du Règlement de la Chambre (*supra*, point 8).

14. Dès lors que la deuxième lecture est une lecture portant véritablement sur le fond, il n'est pas nécessaire que le rapporteur désigné soit le même que pour la première lecture. Lorsque la commission a décidé de procéder à une deuxième lecture, le texte adopté en deuxième lecture sert de base à la discussion en séance plénière.
- *La deuxième lecture en séance plénière*
15. S'agissant de la *deuxième lecture en séance plénière*, le nouvel article 94 du Règlement de la Chambre stipule qu'elle doit être demandée par le président de la Chambre ou par un tiers des membres. C'est là une condition nettement plus stricte que celle applicable à la demande d'une deuxième lecture en commission (*cf. supra*, point 9).
 16. À l'instar de ce qui se passe en commission, la demande de procéder à une deuxième lecture doit être formulée au plus tard avant le vote sur l'ensemble du projet ou de la proposition de loi.
 17. L'assemblée plénière décide, lors de la deuxième lecture, sur la base du rapport de la commission compétente. Une deuxième lecture en séance plénière implique donc toujours le renvoi en commission compétente. En commission, le projet ou la proposition est examiné comme si la demande de la deuxième lecture y avait été formulée, à cette nuance importante près qu'aucune période de *cooling-off* n'est prévue. Il est par conséquent parfaitement possible qu'une demande de deuxième lecture soit formulée en séance plénière et que la commission y procède le même jour. La règle selon laquelle le rapport de la discussion en commission doit être disponible avant que la séance plénière puisse reprendre la discussion continue cependant de prévaloir dans ce cas aussi. Sauf en cas d'urgence décidée par la Chambre, ce rapport doit même être distribué trois jours auparavant.
 18. Il n'est indiqué nulle part dans le commentaire ou la discussion des dispositions réglementaires applicables que la deuxième lecture en séance plénière – au même titre que la première lecture – se compose d'une discussion générale et d'une discussion des articles. La volonté du constituant de faire de la deuxième lecture une lecture à part entière qui remplace l'ancienne discussion au Sénat plaide en faveur de cette interprétation. Un argument plus formel, mais néanmoins de poids, est que le Règlement de la Chambre ne dispose pas qu'une discussion générale est exclue dans le cadre de la deuxième lecture. Le fait qu'une discussion générale a déjà eu lieu et que, dans la plupart des cas, personne n'a intérêt à la réitérer, à l'exception sans doute de ceux qui veulent s'opposer à tout prix à l'adoption du projet ou de la proposition en faisant de l'obstruction, plaide contre cette interprétation.
 19. Comme lors de la première lecture, l'avis du Conseil d'État sur les amendements présentés peut être exigé lors de la deuxième lecture, soit par au

moins cinquante membres, soit par la majorité des membres d'un groupe linguistique.³⁴

20. Si l'assemblée plénière a adopté des amendements en deuxième lecture, elle peut décider – cette fois, à la majorité simple des voix – d'organiser une troisième lecture assortie d'un vote. Cette troisième lecture existait déjà précédemment et se déroule en principe toujours en séance plénière.

- *Conclusion*

21. Le nombre de cas d'application de la deuxième lecture est actuellement trop limité pour pouvoir dire si elle offre suffisamment de garanties pour éviter que des lois soient adoptées dans la précipitation. Il est positif que la deuxième lecture portant sur le contenu ait essentiellement lieu en commission, même lorsque la demande de deuxième lecture a été formulée en séance plénière. Cela permet en effet d'éviter que la deuxième lecture ne devienne un exercice purement formel. Au cours de l'année écoulée, il s'est avéré que cette deuxième lecture en commission était effectuée avec beaucoup de sérieux, même si des réunions nocturnes ont souvent été nécessaires à cet effet... Force est cependant de constater que la deuxième lecture est dorénavant réalisée par les mêmes personnes que la première. Le « principe des quatre yeux » qui existait avant 2014, en vertu duquel une deuxième lecture était – généralement – réalisée par le Sénat, a maintenant disparu, alors que ce principe offrait précisément une certaine garantie.

22. Un élément moins conforme à la volonté du constituant – qui plaidait en faveur d'un temps de réflexion suffisant (*supra*, numéro 2) – est le fait qu'en séance plénière, aucune période de *cooling off* n'est prévue entre la première et la deuxième lecture. Si l'opposition souhaite exiger une période de *cooling off*, elle est donc obligée de demander déjà une deuxième lecture en commission.

23. Le seuil pour demander une deuxième lecture est très bas en commission et un peu plus élevé, mais pas vraiment dissuasif, en séance plénière. Cependant, la crainte que la deuxième lecture ne devienne un instrument rêvé pour les personnes souhaitant faire de l'obstruction s'avère jusqu'à présent non fondée. Les personnes qui souhaitent ralentir la discussion trouvent en effet dans les demandes d'avis obligatoires au Conseil d'État formulées en séance plénière un instrument bien plus efficace pour faire de l'obstruction...



M. Andrew KENNON (Royaume-Uni) a considéré qu'une partie de ce qui avait été dit avait une importance considérable. Il a indiqué qu'au Royaume-Uni, du fait des pouvoirs plus importants donnés à l'Ecosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord, il y a eu des pressions pour que seuls les parlementaires anglais puissent participer aux sujets affectant l'Angleterre exclusivement. Il a souhaité savoir comment cela se passait en Belgique, compte tenu du système fédéral.

³⁴ La Chambre des représentants de Belgique et le Sénat sont chacun divisés en deux groupes linguistiques (français et néerlandais). Dans certains cas, une majorité au sein d'un seul groupe linguistique suffit pour lancer une procédure, ou une majorité au sein de chaque groupe linguistique est requise pour prendre une décision.

M. Jean NGUVULU KHOJI (République démocratique du Congo) a indiqué que l'exposé avait évoqué la deuxième lecture mais il a demandé ce qu'il en était de la première lecture.

M. Geert Jan A. HAMILTON (Pays-Bas) a relevé que les systèmes bicaméraux utilisaient les secondes lectures dans la législation afin d'appliquer une paire d'yeux nouvelle au travail examiné par une première paire d'yeux. L'intention doit être d'assurer une meilleure législation. Il a demandé comment on pouvait être assuré que la seconde lecture ne sape pas le travail effectué en première lecture. Il a également demandé si la Belgique avait été inspirée par d'autres Parlements à travers le monde pour l'introduction de ce système.

M. Jeremiah M. NYEGENYE (Kenya) a affirmé qu'en tant que représentant d'une seconde chambre il était déprimé par le système décrit parce qu'il est une nouvelle illustration de la dépossession du pouvoir des secondes chambres. Il a observé qu'un seul parlementaire était requis pour renvoyer un projet de loi à une commission de seconde lecture alors qu'au Sénat, un nombre supérieur de parlementaires est requis.

M. Sosthène CYITATIRE (Rwanda) après s'être dit choqué de la perte d'initiatives du Sénat, il a demandé, au sujet des réformes de l'Etat, si en ce qui concerne les deuxièmes lectures, toutes les lois étaient examinées par les deux chambres.

Dr Winantuningtyas Titi SWASANANY (Indonésie) a fait savoir que l'Indonésie disposait d'un système monocaméral avec un moyen différent de représentation des intérêts régionaux. La perspective régionale peut être entendue durant les sessions des commissions.

M. VAN DER HULST a répondu qu'en ce qui concerne la décentralisation, la Belgique avait un système d'entités fédérées appelées régions et communautés. Il y a au moins un Parlement en charge des sujets à la fois communautaires et régionaux. En ce qui concerne le sujet de discussion, les membres sont autorisés à prendre part aux discussions et aux votes, ou non. Il s'agit d'un système très complexe qui mériterait peut être une discussion en dehors de la plénière.

Au Congo, il a répondu qu'il n'avait pas évoqué la première lecture en Belgique. Il a indiqué que la discussion était classique : examen par la commission, rapport à la plénière, discussion générale et discussion des articles, renvoi en commission à tout moment. La deuxième lecture est une copie conforme de la première lecture, 10 jours plus tard.

En réponse aux Pays-Bas, il a indiqué qu'il était conscient qu'il était meilleur d'avoir deux paires d'yeux pour regarder un projet de loi. Le Sénat a été dépossédé de ses pouvoirs, non pas parce que le peuple doutait de ses compétences mais du fait d'un démantèlement qui a eu lieu au niveau fédéral. Tous les Gouvernements considèrent que les projets de loi qu'ils déposent devraient être rapidement adoptés : avoir deux chambres prend plus de temps. Le système de deuxième lecture constitue une tentative de compensation de la perte de contrôle du Sénat tout en maintenant la qualité de la législation.

Jusqu'à présent nous n'avons pas observé que l'existence d'une deuxième lecture ait perverti la première lecture, ne fût-ce que parce qu'il n'est jamais clair si une deuxième lecture aura lieu ou non. L'opposition n'utilise le mécanisme que s'il lui semble nécessaire.

En ce qui concerne l'inspiration internationale, le type de deuxième lecture introduit en 2014 en Belgique avait des précédents en Lituanie, France, Danemark, Croatie et Estonie. Parmi ces pays, la France était le seul pays à disposer d'un Parlement bicaméral. En réponse au Kenya, il s'est dit d'accord pour affirmer que ce changement pouvait constituer un assaut de plus contre les secondes chambres. Il n'est pourtant pas certain qu'il s'agisse d'une tendance qui aille vers un bon rapport coût/avantage ou vers trop d'empressement. Il ne pense pas que la Belgique constitue une exception, mais s'est dit regretter profondément le déclassement législatif du Sénat belge, qui a agi comme un sain contrôle. Il a fait remarquer que si un texte vient du Sénat, il a déjà fait l'objet d'une deuxième lecture et, par conséquent, avoir une deuxième lecture est moins important et nécessite la mise en place d'un seuil de test plus élevé.

En réponse au Rwanda, il a indiqué que toutes les lois ne passaient plus par les deux chambres. Le système actuel est que la loi est monocamérale : 90% de la législation passe uniquement à la chambre des représentants depuis 2014. Pour 10% des textes, le Sénat peut encore se saisir du texte et proposer des amendements : s'il convainc la chambre de la pertinence des amendements proposés, ils peuvent être repris.

Le bicaméralisme est parfait à ce niveau mais parce qu'en Belgique il existe un consensus pour ne plus toucher à la structure de l'Etat pendant au moins 5 ans, le Sénat ne s'est saisi que de deux projets l'an dernier.

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a remercié l'orateur pour sa communication et remercié les membres pour leurs questions.

6. Communication de Mme Colette LABRECQUE-RIEL, Greffière adjointe et directrice générale par intérim des affaires internationales et interparlementaires de la Chambre des Communes du Canada : « Réformer le Parlement de l'intérieur »

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a invité l'oratrice à présenter sa communication.

Introduction

La réforme parlementaire est un sujet qui intéresse sans cesse les Canadiens, les médias, les chercheurs et les parlementaires.

Ces dernières années, certains thèmes reviennent souvent quand il est question de réforme parlementaire, notamment l'équilibre du pouvoir entre les députés et la direction de leur parti, le décorum, surtout pendant la période des Questions orales, la vitesse à laquelle les technologies évoluent et la conciliation travail-famille pour les députés. D'ailleurs, une partie du temps de la Chambre et des comités est consacrée à ces

idées, qui sont en majorité parrainées et défendues par des députés d'arrière-ban, avec divers degrés de succès.

La Chambre des communes : maître de ses travaux

Avec la présence de plus de 150 articles dans le Règlement de la Chambre des communes, qui régit le déroulement des travaux, on peut imaginer qu'il n'est pas simple de modifier les règles écrites de la Chambre. En effet, tout changement fait d'abord l'objet de nombreuses discussions entre les députés et au sein des caucus avant d'être débattu à la Chambre ou au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Comme toute modification au Règlement doit être adoptée par l'ensemble de la Chambre, il peut être difficile pour un député de parrainer une proposition de réforme, depuis la naissance de l'idée jusqu'à son adoption par la majorité de ses collègues.

Il arrive parfois que le Président soulève une question à l'intention de la Chambre. En l'absence d'une règle écrite qui dicte l'action à prendre dans une situation donnée, la Chambre des communes se tourne vers sa propre jurisprudence, et le Président examine les décisions de ses prédécesseurs ainsi que les usages de la Chambre. Si on décèle une lacune dans la procédure ou les usages de la Chambre, le Président peut, après avoir rendu sa décision, inviter la Chambre à examiner comment ses règles et ses pratiques pourraient être ajustées en fonction de l'évolution des circonstances.

Au bout du compte, quel que soit le mécanisme utilisé pour proposer un changement à la procédure et aux usages, la Chambre demeure indubitablement maître de ses travaux. Le fait que des députés d'arrière-ban aient récemment réussi à instaurer des réformes montre l'importance du leadership individuel sur ces questions. Ces députés ont dû jouer un rôle actif pour obtenir l'appui de tous les partis et, même si c'est la Chambre qui prend la décision officielle, le travail en coulisses est nécessaire et primordial dans le processus.

Sous la direction de députés d'arrière-ban sur ces questions, deux grands thèmes ressortent concernant la réforme : l'équilibre du pouvoir entre les députés et la direction des partis et une réponse plus directe aux besoins des citoyens. Dans bien des cas, les intérêts des simples députés se distinguent des réformes gouvernementales ou dirigées par un parti, qui portent souvent sur des questions de processus ou consistent à permettre à la Chambre de mener ses travaux avec efficacité et efficience. Toutefois, le succès relatif de ces mesures laisse à penser que les députés d'arrière-ban ont peut-être trouvé une ouverture stratégique en faisant des propositions qui parlent directement du rôle que chaque député est appelé à jouer à la Chambre et dans sa circonscription, quelles que soient leur position ou leur affiliation à un parti.

Équilibre du pouvoir entre les députés et la direction des partis

Loi de 2014 instituant des réformes

Dans une tentative visant à équilibrer le pouvoir entre les députés et la direction des partis, un député conservateur d'arrière-ban, représentant Wellington—Halton Hills,

M. Michael Chong, a présenté le projet de loi C-586, *Loi de 2014 instituant des réformes*. Il avait déjà déposé un projet de loi semblable, le C-559, *Loi de 2013 instituant des réformes*, en décembre 2013, mais après consultations avec ses collègues, il a proposé la version révisée le 7 avril 2014. Au cours du débat en deuxième lecture, M. Chong a laissé entendre que si la direction des partis était plus redevable au caucus, les députés pourraient mieux représenter leurs concitoyens plutôt que de représenter les positions du parti auprès de l'électorat, ce qui amènerait un plus grand nombre de Canadiens à s'intéresser à la politique et à y prendre part.

Le projet de loi de M. Chong proposait donc des modifications à la fois à la *Loi électorale du Canada* et la *Loi sur le Parlement du Canada*. Les réformes proposées visaient à redonner le contrôle sur la nomination des candidats aux associations de circonscription, et ainsi supprimer le pouvoir du chef du parti sur le choix des candidats. Le projet de loi prévoyait aussi des dispositions visant à accroître le pouvoir des membres des caucus en codifiant les règles sur la façon dont le caucus peut voter pour l'expulsion ou la réadmission d'un membre du caucus, sur l'élection du président du caucus par vote secret et sur l'examen de la direction et l'élection d'un chef intérimaire.

Après avoir consulté ses collègues et modifié le projet de loi de façon à ce qu'il soit adopté en comité et, ultimement par la Chambre, M. Chong a soumis, au cours de sa comparution devant le comité, d'autres modifications au Comité. Pendant l'examen article par article du projet de loi, les membres du gouvernement ont proposé des amendements qui ont par la suite été adoptés par le comité. Bien que les amendements aient été semblables à certaines suggestions de M. Chong, ils modifiaient encore plus les nominations de candidats et certaines règles régissant le caucus des partis. Le premier amendement remplaçait la proposition de M. Chong, à savoir que les associations de circonscription de chaque parti ont le contrôle sur la nomination des candidats dans la circonscription. Le projet de loi a été amendé afin qu'un « agent principal » approuve la nomination des candidats, laissant ainsi le pouvoir d'autoriser les candidatures entre les mains d'une personne autorisée au sein du parti. Le deuxième amendement visait à modifier davantage la *Loi sur le Parlement du Canada* afin de permettre à chaque caucus de déterminer, au début de chaque législature, si les dispositions du projet de loi de M. Chong concernant la composition des caucus, la présidence des caucus et l'examen de la direction devraient s'appliquer. D'autres amendements, ceux-là visant à obliger les partis à communiquer leurs décisions au Président de la Chambre des communes, ont également été apportés.

En raison des nombreuses consultations et de la volonté de M. Chong de faire des compromis et de tenir compte des commentaires de ses collègues, le projet de loi a finalement été adopté par la Chambre et le Sénat avant de recevoir la sanction royale en juin 2015, juste avant la dissolution de la 41^e législature. Les dispositions du projet de loi entreront en vigueur après l'élection générale du 19 octobre 2015.

Droit de parole

L'article 31 du Règlement prévoit que chaque jour de séance, du temps est réservé pour les déclarations de députés. À 14 heures du lundi au jeudi et à 11 heures, le vendredi, le Président passe aux Déclarations de députés. Lorsque le Président leur donne la parole,

les députés qui ne sont pas ministres peuvent parler pendant au plus une minute de pratiquement tout sujet d'intérêt international, national, provincial ou local. Le Président applique rigoureusement la limite de temps. L'occasion d'intervenir pendant les Déclarations de députés est répartie entre les députés de l'arrière-ban de tous les partis. Pour donner la parole aux députés, le Président se fonde sur les listes établies par les whips de chaque parti et le nombre d'occasions d'intervention proportionnel, établi par les partis entre eux au début de chaque législature.

Mécontent de s'être vu refuser par son parti la possibilité de faire une déclaration en vertu de l'article 31 du Règlement, M. Mark Warawa, député conservateur de Langley, a soulevé une question de privilège le 26 mars 2013 concernant la liberté d'expression et le droit d'un député à prononcer une déclaration en vertu de cet article. Selon M. Warawa, il était sur la liste pour faire une déclaration le 20 mars, mais son tour lui aurait été retiré par son parti parce que le sujet de la déclaration n'avait pas été approuvé. Il a fait valoir que pareil déni de son droit de parole l'empêchait de bien représenter ses concitoyens et qu'il incombe à la présidence de donner la parole aux députés et non aux partis. Au cours de son intervention, M. Warawa a insisté sur deux points : chaque député a le droit de faire des déclarations en vertu de l'article 31 du Règlement, et que le Président est le seul à détenir le pouvoir de demander à un député de se rasseoir s'il estime que la déclaration enfreint le Règlement. Il a demandé au Président de juger qu'il s'agit, de prime abord, d'une question de privilège. Comme il était question du droit de parole fondamental du député, 19 députés en tout, surtout des députés d'arrière-ban, sont intervenus sur la question au cours des semaines qui ont suivi.

Dans la décision qu'il a rendue le 23 avril 2013, le Président a retracé l'historique des listes d'intervenants et a expliqué l'étendue du rôle et de l'autorité de la présidence au moment de donner la parole aux députés. Il a déclaré :

« [...] La Présidence doit donc conclure de cette analyse des ouvrages de procédure et d'autres sources que le pouvoir du Président de décider qui aura la parole est incontestable et que ce pouvoir n'a pas été éclipsé par l'utilisation des listes, contrairement à ce que semblent dire certains députés. » (Débats, p. 15800)

Le Président a ajouté qu'il incombe ultimement au député d'attirer son attention pour demander la parole. Selon lui, l'utilisation des listes en général a amené une conséquence problématique pour la présidence puisque, dans certains cas, les députés ne se lèvent pas pour demander la parole, car leur nom étant inscrit sur une liste, ils croient qu'ils obtiendront automatiquement le droit de parole lorsque leur tour viendra. Le Président a expliqué que les députés sont libres de demander la parole, quel que soit le moment, et qu'il ne pouvait conclure qu'il y avait, de prime abord, matière à question de privilège puisqu'on ne lui a présenté aucune preuve démontrant qu'on avait empêché le député de Langley de prendre la parole.

La décision du président ne représente pas une réforme des règles écrites, mais elle confirme et même favorise le droit de chaque député à obtenir le droit de parole à tout moment en attirant l'attention du Président. Dans les jours qui ont suivi cette décision, plusieurs députés ont exercé leur droit et, dans certains cas, le Président a usé de son pouvoir discrétionnaire.

Élection du Président au scrutin préférentiel

Avant 1985, la direction des partis jouait un rôle important dans la sélection du Président. En règle générale, le premier ministre proposait le nom d'un député. La motion, contestable, était habituellement appuyée par un ministre influent, quoique, depuis 1953, la motion était généralement appuyée par le chef de l'opposition. En 1985, des modifications provisoires au Règlement ont été adoptées afin que l'élection du Président se fasse par scrutin secret. Le nouveau mode de scrutin a été appliqué pour la première fois en 1986, et les modifications au Règlement sont devenues permanentes en 1987. Les règles prévoient que, une fois le premier scrutin terminé et dépouillé, si aucun député n'a reçu la majorité absolue des votes exprimés, il faut tenir un second scrutin en supprimant le nom du candidat ayant obtenu le moins de votes, ainsi que le nom de ceux ayant obtenu 5 % ou moins des votes au tour précédent. Cette procédure se poursuit jusqu'à ce qu'un candidat emporte la majorité. Ce processus est parfois fastidieux pour les députés, s'il faut tenir plus d'un scrutin.

Au début de 2014, M. Scott Reid, député conservateur de Lanark—Frontenac—Lennox and Addington, a proposé la motion d'initiative parlementaire M-489, qui demandait au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre d'étudier la façon dont le Président est élu en envisageant l'utilisation du scrutin préférentiel. Cette motion visait notamment à éliminer les pertes de temps, à régler le problème de l'absence d'une marche à suivre en cas d'égalité et à souligner le fait que la multiplication des scrutins peut semer la discorde au sein des députés, des partis et des candidats.

La motion de M. Reid proposait d'élire le Président de la Chambre au scrutin préférentiel, c'est-à-dire qu'il n'y ait qu'un seul bulletin où les députés inscriraient leurs préférences en classant les candidats en ordre numérique, sans nécessairement les numéroter tous. Une fois leur bulletin déposé, comme il n'y aurait qu'un seul tour, les députés ne pourraient changer leurs préférences, contrairement au système actuel, où les députés peuvent changer d'idée à chaque tour. En plus d'être efficace, le mode de scrutin préférentiel est vu par certains députés comme un moyen d'écarter la partisanerie et la stratégie de l'exercice très important qu'est le choix du Président.

Après avoir étudié la question, le Comité a présenté son rapport à la Chambre le 3 octobre 2014 dans lequel on indique que la décision de changer la façon dont le Président serait élu à la prochaine législature est une décision importante qui appartient à la Chambre. Le 17 juin 2015, à la suite d'un vote par appel nominal, à 169 pour et 97 contre, la Chambre a adopté le rapport du Comité et, par le fait même, la modification au Règlement concernant l'élection du Président. La première élection du Président de la Chambre des communes par scrutin préférentiel se tiendra au début de la 42^e législature.

Élection des présidents de comités par scrutin préférentiel

Inspiré par le désir d'accroître la crédibilité des présidents de comités et, par conséquent, des comités, M. Brad Trost, député conservateur de Saskatoon—Humboldt, a proposé la motion d'initiative parlementaire M-431 le 24 avril 2013. Cette motion demandait au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre d'étudier la possibilité de faire élire les présidents de comités au moyen d'un mode de scrutin

préférentiel, par tous les députés, au début de chaque session et avant l'établissement de la composition des comités permanents. Il a cité deux sources qui lui ont inspiré sa motion : d'abord, un débat sur une motion de l'opposition tenu en 2002 et qui a mené à l'élection des présidents de comités par les membres des comités et, ensuite, les changements apportés aux règles du Royaume-Uni en 2010 concernant l'élection des présidents de comités. M. Trost a expliqué que sa proposition n'était pas une critique des présidents de comités actuels, mais plutôt une occasion de renforcer leur crédibilité, et d'accroître l'indépendance des comités et la participation des membres du comité.

Les membres qui ont pris part au débat semblaient relativement ouverts à l'idée malgré des inquiétudes par rapport aux déséquilibres entre les régions et les sexes, de la représentation des minorités, des connaissances des candidats et de la façon de mettre en œuvre un tel système. Après débat, la Chambre a adopté la motion le 5 février 2014 et a renvoyé la question au Comité. Devant le Comité permanent, M. Trost a fait des suggestions concernant les rouages du processus afin d'aider le Comité dans la préparation de son rapport à la Chambre. Toutefois, le Parlement a été dissous avant que le Comité ne puisse faire rapport à la Chambre.

Votes libres

En mai 2015, M. Komarnicki, député conservateur de Souris—Moose Mountain, a proposé la motion d'initiative parlementaire M-590, qui se lisait comme suit : *Que, de l'avis de la Chambre, tous les députés devraient être autorisés à voter librement sur toutes les questions de conscience.* Au cours du débat, M. Komarnicki a expliqué qu'il demandait l'appui de la Chambre pour s'assurer que les députés sont libres d'utiliser leur propre jugement lorsqu'ils votent, sans craindre de représailles de leur parti. Après deux heures de débat au cours des Initiatives parlementaires, la motion a été adoptée par la Chambre, le 17 juin 2015, avec une majorité écrasante de 253 contre 1.

Répondre aux besoins des citoyens

Réforme de la période des Questions orales

En mai 2010, par le biais d'une motion d'initiative parlementaire, M. Chong, député conservateur de Wellington—Halton Hills, se disait inquiet que la période des Questions orales, temps prévu pour que l'opposition demande des comptes au gouvernement, devienne une occasion de marquer des points politiques et de faire les manchettes plutôt qu'un moment pour poser des questions sérieuses et obtenir des réponses fondées à propos des enjeux et des préoccupations des Canadiens. Il a expliqué qu'il recevait des lettres et des plaintes de citoyens à propos du manque de décorum et des comportements indignes de certains députés, tous partis confondus, pendant la période des questions, et à propos du manque d'informations utiles qui en découlent. Il voulait trouver une façon de s'assurer que, pendant la période des Questions orales, on obtient des réponses sensées à des questions pertinentes.

Le 14 avril 2010, M. Chong a donné avis de sa motion d'initiative parlementaire, M-517, qui demandait au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre de recommander des modifications au Règlement et à d'autres conventions régissant la période des questions et d'en faire rapport à la Chambre. Plus particulièrement, sa motion demandait au Comité d'examiner des façons d'améliorer le décorum et de

renforcer le pouvoir du Président de prendre des mesures disciplinaires pour rappeler les députés à l'ordre, d'allonger le temps alloué pour les questions et les réponses, de permettre aux députés d'arrière-ban de représenter leurs concitoyens en posant plus souvent des questions au gouvernement, de consacrer certaines journées pour des questions à certains ministres et de consacrer, une fois par semaine, toute la période des Questions orales à des questions pour le premier ministre selon un horaire rotatif qui serait publié à l'avance.

Le 6 octobre 2010, sa motion a été adoptée après deux heures de délibérations à la Chambre des communes, et M. Chong a comparu devant le Comité permanent dans le cadre de l'étude en octobre. Des élections ont été déclenchées avant que le Comité ne puisse présenter son rapport.

Pétitions électroniques

Le droit d'adresser des pétitions au Parlement fait partie des pratiques les plus anciennes du Parlement. Les pétitions publiques, adressées à la Chambre des communes et présentées par les députés, constituent l'un des moyens de communication les plus directs entre la population et le Parlement. Elles sont utilisées comme un instrument politique pour tenter d'infléchir les décisions et les lois et comme un précieux outil permettant de sensibiliser le Parlement aux préoccupations de la population. Malgré un intérêt à autoriser la présentation de pétitions électroniques depuis quelques années, seules les pétitions sur papier sont acceptées.

En septembre 2003, la Chambre a adopté un rapport du Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure à la Chambre des communes, qui recommandait qu'on élabore un système de pétitions électroniques et que le greffier prépare une proposition qui serait soumise pour approbation au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Le Comité permanent a bel et bien étudié le sujet en 2005, mais de nombreuses questions sont demeurées sans réponse quant à la viabilité de l'utilisation du site Web du Parlement du Canada pour la réception des pétitions électroniques et, en fin de compte, dans son rapport à la Chambre, le Comité a indiqué que ses membres avaient encore des questions et des réserves à l'égard du processus, et qu'il ferait à nouveau rapport à la Chambre sur les pétitions électroniques à une date ultérieure. Aucune autre mesure n'a été prise à l'époque.

La question a été soulevée à nouveau pendant la 41^e législature et, le 29 janvier 2014, la Chambre a adopté la motion d'initiative parlementaire M-428, parrainée par M. Kennedy Stewart, député néo-démocrate de Burnaby—Douglas, qui demandait au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre de formuler des recommandations sur l'établissement d'un système de pétitions électroniques et de rendre compte de ses conclusions à la Chambre, en proposant des modifications au Règlement et autres conventions, dans les 12 mois.

Devant le Comité, M. Stewart a insisté sur le fait qu'un système de pétitions électroniques servirait de complément au système actuel de pétitions sur papier et suivrait, dans la mesure du possible, les mêmes règles que les pétitions sur papier. Compte tenu de la technologie en place, il prétendait que les pétitions électroniques

seraient un autre moyen pour les citoyens de participer au processus démocratique et de porter des enjeux à l'attention des parlementaires. De plus, selon lui, les pétitions comptant suffisamment de signatures pourraient susciter un débat à la Chambre des communes.

Le 26 février 2015, après avoir entendu de nombreux témoins, de l'Administration de la Chambre et d'autres organisations ayant adopté un tel système, le Comité permanent a signalé à la Chambre qu'il était d'accord avec l'établissement d'un système de pétitions électroniques qui serait géré par le personnel de la Chambre des communes et hébergé sur le site Web du Parlement du Canada. Le Comité n'a pas retenu l'idée d'un processus par lequel une pétition électronique pourrait susciter un débat. Le rapport comptait aussi les modifications au Règlement nécessaires à la mise en œuvre du nouveau système, qui entreraient en vigueur au début de la 42^e législature. La Chambre a adopté le rapport le 11 mars 2015. Tous les partis ont admis que le fait d'accepter les pétitions en format électronique constitue un moyen important de favoriser la participation de la population au processus démocratique.

Conclusion

L'expérience des dernières années montre qu'il y a bel et bien une volonté de réformer les règles pour améliorer le fonctionnement de la Chambre des communes, mais surtout que ce mouvement, dirigé par des députés d'arrière-ban, a conduit à l'étude de changements qui accorderaient plus de pouvoirs aux simples députés, afin que ces derniers puissent mieux représenter leurs concitoyens. La plupart des propositions de ces députés ont été adoptées par la Chambre ce qui démontre les efforts que sont prêts à faire les députés pour consulter les députés de tous les partis et militer auprès d'eux afin d'instaurer des réformes. Certaines propositions, comme la réforme de la période des Questions orales et l'élection des présidents de comités par scrutin préférentiel, sont mortes au *Feuilleton*.

Cet appétit pour des réformes n'a toujours pas été satisfait; les discussions et les débats se poursuivent. En juin dernier, vers la fin de la 41^e législature, les députés qui ne briguaient pas un autre mandat ont pu s'adresser au comité plénier. La plupart en ont profité pour remercier leurs électeurs et parler de leur expérience à titre de députés, mais certains ont proposé différentes façons d'améliorer le Règlement et les usages de la Chambre afin de permettre aux députés de travailler plus efficacement et de réduire les contraintes pour leur vie de famille. On a proposé d'adapter le calendrier parlementaire aux besoins des familles en alternant les semaines de séance, de sorte que les députés passeraient deux semaines à Ottawa, puis deux semaines dans leur circonscription. Un autre député a proposé de tenir la plupart des votes immédiatement après la Période des questions, lorsque la plupart des députés sont déjà en Chambre, plutôt que de les tenir en soirée, comme c'est le cas maintenant. D'autres sont en faveur de changements technologiques, comme le vote électronique ou à distance. Selon certains députés, il faudrait délaissier l'attribution du temps afin de permettre un plus grand échange de points de vue.

Enfin, l'amélioration du ton des débats est un aspect qui revient souvent, car nombreux sont ceux qui souhaitent un retour de la camaraderie entre les députés des différents partis qui doivent, malgré des différences idéologiques évidentes, trouver un moyen de collaborer. Il a été souligné que la culture et les comportements belligérants rebutent la population et dissuadent les femmes et les jeunes de faire carrière en politique à un moment où l'on devrait justement favoriser la diversité en politique.

Les leçons tirées de la dernière législature continuent de résonner dans la campagne électorale puisque les partis proposent de nouvelles façons de permettre aux députés de représenter leurs concitoyens, notamment un débat sur la réforme électorale. À l'aube de la 42^e législature, qui devrait accueillir une vague de nouveaux députés, à quels changements, s'il y a lieu, dans les règles et conventions peut-on s'attendre? Les médias rapportent que de nombreux députés souhaitent toujours des réformes parlementaires. Bon nombre de députés d'arrière-ban ont exprimé publiquement leur désir de continuer à collaborer avec leurs collègues des autres partis pour réformer le Règlement et les usages de la Chambre s'ils sont réélus. Chaque nouvelle législature a son propre caractère, mais les propositions de réformes présentées à la dernière législature pourraient bien dessiner le programme de la prochaine



M. Bachir Slimani (Algérie) a cru entendre qu'après une prise de parole un député avait été retiré de la liste, il a donc demandé s'il s'agissait du comportement du parti vis à vis de la prise de parole ou si c'était parce que le parlementaire craignait des conséquences de sa déclaration. Il a demandé quelle était la procédure de récrimination, comment se comportait le Parlement en interne.

M. Boubacar TIENOGO (Niger) s'est étonné que le pouvoir du parti dans le Parlement se cumule avec celui de l'administration et a demandé en quoi l'administration intervenait. Il a demandé si cette situation avait un impact sur la qualité de la législation.

Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE (Ouganda) a indiqué qu'en Ouganda, les parlementaires prenaient part aux sujets d'importance nationale sans contrainte liée à leur parti. Ils peuvent directement s'adresser au Président de la Chambre. La répartition des présidences de commission est faite par les partis qui présentent les noms au reste de la Chambre.

Une réforme a été proposée, en lien avec la clarification du rôle des lobbies, mais elle a échoué.

M. Geert Jan A. HAMILTON (Pays-Bas) a demandé quelle était la procédure de l'élection du Président de la Chambre. Il s'est dit surpris par la rapidité avec laquelle le vote avait lieu. Il a demandé quelles discussions s'étaient tenues sur le vote stratégique qui peut avoir lieu en conséquence d'un système de vote unique.

Mme LABRECQUE-RIEL a répondu à l'Algérie que le député s'était vu retirer la possibilité de présenter sa déclaration parce que le sujet et la manière dont il l'abordait

ne satisfaisait pas le parti. Les partis exercent différents niveaux de contrôle, celui-ci en particulier (notamment sur les sujets et les nuances). Il ne s'agissait pas d'une récrimination mais plutôt d'un avertissement. Les partis ont différentes cultures, les *whips* ont beaucoup de pouvoir mais non les présidents (retrait de la possibilité de siéger dans un comité, retrait de présidences, déplacements etc.).

Au Niger, elle a confirmé que les partis exerçaient le pouvoir via le bureau du *whip*. Pour la plupart des dossiers, le contrôle est presque absolu. En réponse à la question sur l'impact des réformes, elle a indiqué que souvent l'administration était tenue au courant des idées de réformes pour en mesurer l'impact technique sur la Chambre. Par exemple, plusieurs mois d'analyse ont été nécessaires pour la modification du statut du Président. En réponse aux commentaires de l'Ouganda, elle a relevé qu'en théorie, l'élection des présidents de commission donnait lieu à un vote à bulletins secrets, mais que dans la pratique le Gouvernement en avait largement le contrôle.

En ce qui concerne la conduite du scrutin relatif à l'élection du Président de Chambre, elle a répondu que le secrétariat l'avait préparé et qu'elle espérait que tout se passerait bien. Le personnel parlementaire ne devrait pas être impliqué dans la stratégie que les parlementaires peuvent choisir d'adopter. Elle s'est dite certaine que les parlementaires réfléchiront maintenant à comment s'assurer que le candidat de leur choix soit élu. Elle ne pense pas que les problèmes qui pourraient survenir en ce domaine aient été anticipés lorsque la nouvelle procédure a été adoptée.

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a remercié l'oratrice pour sa communication et remercié les membres pour leurs questions.

La séance est levée à 12h05.



Sixième séance
Mardi 20 octobre 2015, après-midi

Présidence de Mme Doris Katai Katebe MWINGA

La séance est ouverte à 14h35.

1. Remarques introductives

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a souhaité la bienvenue aux membres.

Elle s'est dite très triste d'annoncer le décès d'un des membres honoraires de l'Association, M. Carlos HOFFMANN CONTRERAS, du Chili, qui fut vice-président de l'Association entre 2005 et 2008. De nombreux membres se souviennent de lui avec affection.

2. Communication de M. Claes MÅRTENSSON, Secrétaire général adjoint du Riksdag de Suède : « Législation sur l'indemnisation des députés du Parlement suédois »

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a invité l'orateur à présenter sa communication.

Madame la présidente, chers collègues,

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de soulever une question d'actualité depuis plusieurs années en Suède, et sur laquelle nous travaillons intensément en ce moment, notamment l'indemnisation des députés du parlement suédois.

J'espère que mon allocution sera une source d'inspiration pour continuer les discussions et je me réjouis à l'avance d'entendre vos points de vue et vos expériences à ce sujet.

À première vue, la régulation des indemnités des députés et des autres avantages financiers peut paraître comme une question purement économique et juridique. Mais en réalité, la question de l'indemnisation a une grande importance d'un point de vue démocratique. Il s'agit au fond, tel qu'ont fait valoir les travaux préparatoires aux lois fondamentales suédoises adoptées au milieu des années 1970 et qui sont actuellement en vigueur, de créer un système d'indemnisation qui favorise le recrutement de députés. Il doit aussi leur offrir des garanties leur permettant de ne pas être dépendants d'autres sources de revenus à un tel point que cela compromette leur indépendance dans le travail parlementaire.

Au cours du siècle dernier, les conditions économiques des députés ont fait l'objet de discussions et de considérations dans un grand nombre de contextes en Suède. Tous les

ans, des députés font des propositions de loi exigeant des modifications aussi bien du système d'indemnisation lui-même que des montants et de la forme des avantages. La question attire également régulièrement l'attention médiatique, surtout lorsque les montants sont revus à la hausse ou lorsque les députés ont droit à des avantages supplémentaires. La tendance de l'opinion est alors souvent que les députés vivent dans des conditions économiques différentes et plus avantageuses que le reste des citoyens.

Je vais maintenant exposer le système d'indemnisation suédois et le travail actuellement en cours pour réformer ce système. Comme préambule je voudrais d'abord commencer par dire quelques mots à propos du parlement suédois et des précédentes régulations de la question de l'indemnisation.

Historique

Le Riksdag suédois a des racines très anciennes, et on a l'habitude de dire que la première session parlementaire s'était tenue en 1435. Au départ, le parlement était composé de représentants des nobles, du clergé, des bourgeois et des paysans, appelés les quatre ordres. Le parlement des ordres a été aboli en 1866, et à la place fut introduit le système à deux chambres. La première chambre était indirectement élue par les conseillers municipaux des trois plus grandes villes du pays et par les assemblées provinciales (landsting), alors que la deuxième chambre était élue au suffrage direct, par un vote uninominal par circonscriptions. Des conditions spécifiques sur les revenus et les fortunes faisaient que seulement une petite partie des hommes était éligible et avait le droit de vote. En 1866, cette part représentait environ 20% de la population masculine. Par une modification constitutionnelle en 1909, le suffrage universel masculin est adopté. Dix ans plus tard, ce droit est également étendu aux femmes. Et c'est lors des élections de 1921 que le suffrage universel et égal entre les hommes et les femmes a été appliqué pour la première fois. Mais ce n'est qu'en 1974 que le parlement est devenu unicaméral suite à une réforme constitutionnelle, avec 349 députés.

Durant la période du parlement des ordres, les députés ne percevaient aucune indemnité issue des deniers publics. Les députés étaient plutôt censés être indemnisés lors de la session parlementaire par les cantons, c'est à dire les circonscriptions, à travers ce qu'on appelait l'argent d'entretien parlementaire. C'était très lourd à porter pour les cantons, notamment pour l'ordre des paysans, poussant de nombreux cantons à se réunir ensemble pour élire un seul député commun pour réduire les coûts.

Avec la réforme de la représentation par ordres de 1866, les députés de la deuxième chambre ont eu droit à une indemnité pour leur travail, issue des deniers publics. Cette indemnité, réglée dans le Règlement du Riksdag, était versée sous forme d'honoraires d'un montant de 1200 riksdaler. Les déplacements de et vers le lieu de résidence n'étaient pas pris en charge. Par contre les députés de la première chambre n'avaient droit à aucun traitement. On considérait que pour pouvoir être éligible à la première chambre, les conditions de revenus et de fortune étaient tellement élevées que les députés n'étaient pas censés avoir besoin d'honoraires issus des deniers publics. Comme point de comparaison, on peut citer qu'un ouvrier industriel gagnait en 1866 environ 250-300 riksdaler par an, et un ouvrier agricole environ 150 riksdaler par an.

Avec l'introduction du droit de vote universel masculin en 1909, les honoraires sont devenus identiques entre les députés de la première et de la deuxième chambre. Avec la réforme du droit de vote en 1918, les honoraires ont été augmentés à 2400 SEK. Cette augmentation était en partie due au fait qu'en raison des modifications des règles du droit de vote, des groupes autrefois non représentés dans le parlement, par exemple les ouvriers industriels, avaient maintenant leur place dans les deux chambres. C'est pourquoi, selon les travaux préparatoires, il fallait maintenant au moment de la détermination du montant des honoraires, prendre en considération les députés qui perdaient tout ou une partie de leur revenu professionnel pendant la session parlementaire.

En 1933, le droit à cinq déplacements gratuits vers le lieu de résidence a été introduit. Dans un objectif de simplification et pour éviter les modifications constitutionnelles récurrentes lors de l'augmentation ou de la diminution des honoraires, la régulation des indemnités a été supprimée dans le Règlement du Riksdag de 1941. Elles étaient maintenant déterminées par le vote d'une loi habituelle. Dans les années 1930, différentes sortes d'avantages de retraite et plus de déplacements gratuits ont été ajoutés. La question de l'indemnisation a par la suite fait l'objet de plusieurs travaux d'enquête et de législation, résultant avec le temps dans l'augmentation progressive des avantages financiers des députés.

La situation actuelle

Je vais maintenant évoquer le système d'indemnisation actuel. Conformément au chapitre 5 paragraphe 2 du Règlement du Riksdag, le député a droit à des honoraires issus des deniers publics en tant que traitement de mission. Si la mission est effectuée par un remplaçant, par exemple quand le député est en congé, le remplaçant a droit à la même indemnité que le député.

Le détail des règles sur les montants des honoraires et les avantages financiers se trouvent dans la loi, entre autres la loi (1994:1065) sur les conditions financières des députés du parlement, appelée la loi sur les indemnités. L'idée principale derrière cette régulation est que le député doit être considéré avoir une mission de confiance tous les jours, toute l'année, 24h/24, et qu'il n'est pas à considérer comme un salarié.

Selon la loi sur les indemnités, les députés ont droit aux avantages financiers suivants :

- honoraires,
- indemnité pour les déplacements professionnels,
- indemnité de séjour,
- hébergement gratuit, si le député réside à plus de 50km du Riksdag à Stockholm,
- accès à un équipement technique au Riksdag et à domicile, par exemple ordinateur, imprimante, téléphone portable, connexion internet et tablette,
- pension de vieillesse, pension maladie et pension pour les ayants droits survivants,
- avantages en cas de départ,
- couverture des ayants droits survivants, et
- avantages en termes d'assurance et de soins médicaux.

Est également incluse dans le système d'indemnisation l'aide financière prévue pour les partis et les groupes politiques, soumise à une législation spécifique, entre autres pour employer des secrétaires et payer les voyages à l'étranger.

La législation est complétée par des dispositions et des conseils d'ordre général décidés par la commission exécutive du parlement et par le directeur du parlement.

Passer en revue tous les avantages serait trop long dans ce contexte. Je vais me contenter de mettre l'accent sur certains aspects qui ont suscité un intérêt particulier au sein du parlement et dans le débat public suédois : les honoraires, les indemnités des déplacements professionnels et les avantages de départ.

Honoraires

Jusqu'au début des années 1990, les honoraires étaient déterminés par le Riksdag lui-même, provoquant un certain nombre de critiques. C'est pourquoi une commission spécifique, la commission des honoraires du Riksdag, fut mise en place en 1994 avec pour mission de fixer les honoraires des députés. La commission est une autorité administrative indépendante dans le parlement, et se compose d'un président et de deux députés. Le président doit avoir une expérience de juge. Le président actuel a par exemple été président à la cour d'appel de Svea et chancelier de la justice. Les deux députés ont une longue expérience en politique suédoise et en administrations publiques. Une commission identique existe aussi pour décider des honoraires des ministres.

Le montant des honoraires a sur une longue période suivi les évolutions salariales de certains fonctionnaires étatiques, en premier lieu les juges des tribunaux de première instance et des cours d'appel. Mais cette relation n'existe plus. A la place, les honoraires sont déterminés en tenant compte de certains avis formulés au parlement lors de la révision du système d'indemnisation en 1998. Il avait par exemple été déclaré important que le niveau des honoraires soit tel qu'il puisse permettre le recrutement de députés de plusieurs classes sociales, et que son montant soit correct en cas de comparaison internationale ou de comparaison avec les honoraires des élus des grandes communes et des conseils généraux en Suède. L'évolution salariale générale sur le marché du travail devait aussi être déterminante.

En 1994, les honoraires s'élevaient à 26 500 SEK par mois avant impôts, c'est à dire environ 2800 euros ou 3100 USD. Depuis, elles ont été augmentées tous les ans d'environ 2-5 pour cent. Les honoraires s'élèvent aujourd'hui à 61 000 SEK par mois avant impôts, c'est à dire environ 6 400 euros ou 7 200 USD. En Suède, le salaire moyen à temps plein se situe aux environs de 28 000 SEK par mois avant impôts (environ 2900 euros/3300 USD).

Le président du Riksdag perçoit des honoraires mensuels d'un montant de 160 000 SEK, c'est à dire environ 16 900 euros/ 18 900 USD. Ces honoraires sont équivalents à ceux du premier ministre. Les trois vice-présidents du Riksdag ont les mêmes honoraires que les autres députés, mais avec un supplément de 30%. Les députés présidents d'une commission perçoivent un supplément de 20%.

Indemnités de déplacement

Comme cité tout à l'heure, un député a le droit à une indemnité pour ses déplacements professionnels. Un déplacement professionnel est un déplacement que le député effectue dans le cadre de ses missions parlementaires. Il peut s'agir par exemple de déplacements de et vers le parlement dans le cadre des travaux habituels du parlement, mais aussi des déplacements vers, de et à l'intérieur de la circonscription où le député est élu. Sont aussi considérés comme déplacements professionnels ceux effectués pour participer à des réunions dans le cadre du groupe politique, à des événements organisés par le parti politique, à des comités et des délégations du parlement, ainsi que les propres voyages d'étude du député et les déplacements visant à informer sur le parlement et ses activités. Par contre les déplacements qui n'ont pas de lien direct avec la mission parlementaire ne sont pas pris en charge. Le domicile du député est considéré comme son lieu professionnel, il peut donc y avoir une prise en charge des déplacements de et vers le domicile, ce qui constitue une exception à ce qui est habituellement stipulé dans la loi suédoise.

Le député décide lui-même de ses déplacements à l'intérieur du pays. Les déplacements à l'étranger doivent faire l'objet d'une autorisation d'un des trois vice-présidents. L'indemnité doit être équivalente au coût réel du déplacement. Lors du choix du moyen de déplacement, il faut prendre en compte des aspects tels que le coût, la durée, et l'environnement. Une importance spécifique est à accorder au coût, et le choix d'un autre moyen de transport autre que le moins cher doit faire l'objet d'une argumentation spécifique. Si le député utilise sa propre voiture, le chemin le plus court doit être pris. Le recours aux taxis ne peut se faire qu'en cas de manque de moyens de communication ou pour des raisons spécifiques, par exemple pour gagner du temps ou pour le transport de bagages lourds. Les médias ont de temps en temps attiré l'attention sur des députés qui ont fortement utilisé les taxis pour des petits déplacements à l'intérieur de Stockholm, interrogeant ainsi leur application du cadre réglementaire.

Avantages de départ

Une autre question faisant souvent l'objet de débats concerne les avantages perçus lorsqu'un député décide de quitter sa mission. La question est fréquemment soulevée dans les médias, principalement pour pointer du doigt le fait que les députés peuvent vivre une longue période avec les deniers publics sans avoir besoin d'un nouveau moyen de subsistance. C'est pourquoi la régulation des avantages de départ a subi de profondes révisions il y a quelques années. Le nouveau cadre réglementaire est entré en vigueur en mai 2014. Aujourd'hui, deux systèmes parallèles coexistent : l'ancien système, plus généreux grâce à ce qu'on appelle la garantie de revenus, et le nouveau avec l'aide financière au reclassement.

La garantie de revenus s'applique aux députés élus au parlement avant les élections de 2014, jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de retraite de la pension du régime général, c'est à dire 65 ans. Pour l'expliquer dans ses grandes lignes, le parlement garantit au député qui choisit de partir, sous certaines conditions, un revenu mensuel équivalent à 80% de ses honoraires de député, plus certains honoraires complémentaires. Le montant est réduit à compter de la deuxième année après le départ.

Le nouveau système avec l'aide au reclassement s'applique aux députés élus pour la première fois aux élections de 2014 ou par la suite. L'aide au reclassement est composée de deux parties, d'un côté une aide financière sur une courte période, et de l'autre des mesures pour faciliter au député un retour à la vie professionnelle, par exemple une formation complémentaire, un plan de carrière, une introduction sur le marché du travail, des cours de création d'entreprise et du coaching. Le parlement sous-traite ces services auprès d'entreprises privées et ne les met pas lui-même à disposition.

Pour bénéficier de l'aide au reclassement, le député doit avoir servi au parlement durant une période continue d'un an minimum. L'aide financière est alors accordée pendant trois mois. La plus longue durée d'aide financière est de deux ans, si le député avait servi durant au moins huit ans au moment de son départ. Sinon le montant dépend de la durée passée en tant que membre du parlement.

Aussi bien l'aide financière dans le cadre de l'aide au reclassement, que la garantie de revenu, peut être ajustée ou même supprimée, sous certaines conditions. C'est le cas par exemple si le député travaille pour le compte de quelqu'un d'autre sans percevoir une indemnité raisonnable pour le travail fourni, ou s'il a un revenu d'une activité commerciale qu'il a pu réduire en raison de déductions fiscales possibles. L'ajustement peut aussi avoir lieu si l'ancien député fait l'objet d'une condamnation et est déchu de sa mission parlementaire pour ce motif, ou s'il fait l'objet d'une condamnation d'une telle gravité qu'il/elle aurait probablement été déchu(e) de sa mission de député s'il/elle était resté(e) au parlement. Il est également possible d'ajuster la garantie des revenus et l'aide au reclassement si le député n'effectue pas suffisamment de démarches pour revenir à une activité professionnelle normale.

Lors de la révision de la garantie des revenus, un grand point de désaccord concernait les règles transitoires. Certains partis politiques voulaient que l'aide au reclassement soit appliquée directement à tous les députés, sans tenir compte de la date de leur élection au parlement. Cependant, les deux plus grands partis, les sociaux-démocrates et les modérés, pour des raisons de prévisibilité, ont proposé d'appliquer les nouvelles règles uniquement sur les députés élus pour la première fois aux élections de septembre 2014 ou par la suite. Le parlement opta pour cette proposition.

Les questions relatives au droit à la garantie de revenus et à l'aide financière au reclassement sont examinées par la commission des honoraires du Riksdag. Ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours au tribunal administratif. La gestion de la garantie et de l'aide ne sont pas gérées par le parlement mais par l'Administration centrale des pensions des fonctionnaires de l'État (Statens tjänstepensionsverk).

Le travail actuel

Pour terminer, je voulais juste dire quelques mots sur l'examen du cadre réglementaire concernant les conditions des députés qui est actuellement en cours au parlement.

Comme je l'ai indiqué au début, le système d'indemnisation a été modifié à plusieurs reprises. Le système et la régulation sont devenus très complexes et difficilement compréhensibles, à cause des doubles réglementations, d'avantages non réglementés et de la difficulté de tracer une frontière entre les différents dispositifs. En décembre 2012,

la commission exécutive du parlement a demandé l'ouverture d'une enquête, présidée par un juge de la Cour Suprême, avec pour mission de dresser un état des lieux complet du cadre réglementaire lié aux conditions financières des députés et étudier certaines questions spécifiques. La mission a fait l'objet d'un compte-rendu sous forme d'un rapport conséquent au printemps 2014, avec une proposition d'une nouvelle législation dans ce domaine. Matériellement, la proposition n'est pas différente de ce qui existait avant. Mais la régulation proposée est plus lisible, plus cohérente et plus compréhensible par rapport à la précédente.

Actuellement nous travaillons intensément au sein des Services du Riksdag pour proposer un nouveau règlement, plus moderne, ayant pour point de départ le rapport et ses remarques, et qui remplit les conditions de visibilité, de clarté et de compréhensibilité. L'objectif est que la commission exécutive du parlement puisse proposer une loi à traiter par le parlement au printemps 2016.

Pour terminer, je souhaite remercier de m'avoir donné la parole et de votre attention. Je réponds volontiers aux questions et je me réjouis à l'avance d'entendre vos points de vue et vos expériences à ce sujet.



M. Manuel CAVERO (Espagne) a indiqué que ce sujet était sensible au Parlement espagnol. C'est un sujet difficile à aborder du fait de la nature des « privilèges ». Il est particulièrement difficile de solutionner cette question dans un contexte de crise économique. Il a demandé quelle était l'opinion du public sur cette question.

Mme Colette LABRECQUE-RIEL (Canada) a fait savoir que de nombreux parlementaires battus au Canada ne recevront pas leurs compensations financières en réponse aux accusations liées au (més)usage de leurs dépenses durant leur mandat parlementaire.

M. Paul GAMUSI WABWIRE (Ouganda) a indiqué aimer la disposition visant à s'assurer que les parlementaires puissent exercer lucrativement un emploi après leur départ du Parlement. En Ouganda, les parlementaires considèrent qu'il est difficile de trouver un bon emploi bien rémunéré après leur départ du Parlement.

M. Saïd MOKADEM (Conseil consultatif du Maghreb) a demandé des clarifications sur le cadre juridique fixant les obligations des parlementaires et, en ce qui concerne le régime indemnitaire, quels étaient la fonction et le statut de directeur du Parlement. Il a aussi demandé si les parlementaires bénéficiaient d'autres avantages (régime de retraite etc.).

Le Dr Ulrich SCHÖLER (Allemagne) a indiqué qu'il lui semblait qu'il y avait eu du changement dans les régulations des indemnités parlementaires en Suède. Dans cette perspective, la possibilité de comparer les indemnités parlementaires aux autres salaires donnait de la rationalité aux décisions prises, et il a demandé pourquoi ces comparaisons avaient été abolies.

M. Kennedy Mugove CHOKUDA (Zimbabwe) a demandé s'il y avait des limites au nombre de trajets effectués par les parlementaires en circonscription.

Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE (Ouganda) a partagé l'expérience ougandaise : la Constitution fournit aux membres la possibilité de déterminer leur propre rémunération. En ce qui concerne l'année financière en cours, les salaires et les indemnités journalières ont été renforcés. Les parlementaires bénéficient également d'indemnités kilométriques et d'autres indemnités. Elle a demandé ce qu'il en était du personnel parlementaire.

M. Marc RWABAHUNGU (Burundi) a demandé si le suppléant d'un parlementaire recevait une indemnité de départ une fois que le titulaire reprenait son poste.

M. William BEFOUROUACK (Madagascar) a demandé, au sujet des avantages de députés si les députés en couple bénéficiaient des mêmes avantages ou de traitements différenciés. Pour le traitement du député qui aurait, avant son mandat, gagné plus d'argent, il a demandé si existaient des compensations. Il a demandé si des fonds secrets existaient, permettant de ne pas justifier leurs dépenses.

M. Jean NGUVULU KHOJI (République démocratique du Congo) a posé deux questions à savoir quelle était la couverture des ayants-droits et si les collaborateurs des députés étaient payés par l'Assemblée ou par les députés eux-mêmes.

M. Hugo Hondequin (Belgique) a indiqué qu'il fut un temps où, en Belgique, lorsqu'un parlementaire perdait son mandat, il recevait une compensation. Ce n'est plus le cas.

M. MÅRTENSSON a répondu que les médias en Suède étaient probablement les mêmes qu'en Espagne et que les salaires des parlementaires y faisaient l'objet de débats. En Suède, les parlementaires ne bénéficient jamais d'une avance de frais, le besoin de remboursement n'existe donc pas.

À la première question de l'Ouganda, il a répondu que les parlementaires suédois trouvaient facilement un emploi une fois leur mandat perdu. Ils travaillent souvent dans les relations publiques. Il arrive qu'ils reprennent leur précédente profession, comme l'enseignement. Les parlementaires ont tendance à rester au Parlement pour une période plus courte, ce qui signifie qu'ils doivent ensuite trouver un emploi mais cela signifie également que leur savoir et leurs compétences ne s'érodent pas le temps de leur mandat au Parlement.

Il a indiqué que le cadre légal était presque entièrement celui de la loi. Il arrive que divers corps soient requis pour prendre des décisions, comme les sommes payées aux parlementaires. Certains de ces organes formulent des recommandations, par exemple, sur des modes de transport respectueux de l'environnement.

À l'Allemagne, il a répondu que même si les liens formels entre les salaires des parlementaires et ceux des autres professionnels ont formellement été supprimés, il s'est dit certain que des comparaisons perduraient par les organes chargés de déterminer les rémunérations.

Il a indiqué qu'il n'y avait pas de limite au nombre de trajets qu'un parlementaire pouvait faire en Suède en tant que parlementaire. Pour les voyages à l'étranger, le trajet doit avoir été au préalable approuvé sur la base d'un programme sérieux, sujet à certaines limitations.

En ce qui concerne les salaires du personnel, les fonctionnaires parlementaires suédois sont payés de la même manière que tout autre agent de l'Etat. Il existe un accord syndical, mais au-delà de cela, chaque personne reçoit des primes liées à sa performance. Il a indiqué considérer qu'il gagnait environ la même chose chaque mois qu'un haut fonctionnaire de ministère.

En réponse à la question du Burundi, il a indiqué qu'une personne remplaçant un parlementaire durant une courte période de temps avait le même droit à une indemnité de départ qu'un parlementaire ordinaire. Néanmoins, le dispositif n'est plus très généreux et il est lié à la durée du service, ce qui signifie que dans la pratique, les remplacements de court terme ne bénéficient pas du tout d'indemnité de départ.

À Madagascar il a répondu qu'il pensait qu'il n'y avait pas de parlementaires mariés entre eux en Suède mais que rien ne l'empêcherait si cela devait arriver. Il a dit considérer que les mêmes règles devaient s'appliquer aux individus membres d'un couple et aux individus en tant qu'individus.

Il n'existe aucune compensation liée à ce qu'un parlementaire pourrait avoir gagné avant d'être parlementaire.

Il a indiqué qu'en Suède les partis recevaient une certaine somme pour employer des assistants politiques. La somme correspond à une paie mensuelle d'assistant pour chacun des parlementaires au sein du parti. Cela ne signifie pas que chaque parlementaire dispose d'un assistant parce qu'il revient au parti de décider comment dépenser l'argent. Il y a eu des discussions afin d'allouer l'argent directement aux parlementaires, mais cela aurait pu conduire à des problèmes de remboursement comme décrit au Canada.

Dans la mesure où les parlementaires suédois gagnent plus que le salaire moyen des citoyens suédois, leurs pensions ont tendance à être également plus élevées.

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a remercié l'orateur pour sa communication et remercié les membres pour leurs questions.

3. Débat général : L'impact de l'élection directe des présidents de commission

Conduite du débat : M. Andrew KENNON, Greffier des commissions de la Chambre des Communes du Royaume-Uni

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a invité l'orateur à introduire le débat.

En 2010, la Chambre des communes du Royaume-Uni est passée d'un système dans lequel les présidents de commission étaient élus au sein de chaque commission à un système dans lequel ils sont élus par la Chambre dans son ensemble, avant la désignation des autres membres des commissions.

Avant 2010, les présidents de la plupart des commissions d'enquête étaient élus par les membres de la commission en question. Il arrivait fréquemment que parmi les individus désignés à une commission par la Chambre, il y en ait un qu'on s'attendait à être élu président. Les whips de partis se mettaient toujours d'accord sur le parti à qui il reviendrait d'assumer la présidence de chaque commission, et bien souvent, un individu était identifié à l'avance pour remplir cette fonction. Il est arrivé toutefois à de nombreuses reprises que plusieurs candidats soient en lice et que parfois le candidat attendu ne soit pas élu. En règle générale, on peut dire qu'au sein d'une commission, le président était « premier parmi ses pairs », connu par la Chambre mais n'y occupant pas une position préminente et, dans une certaine mesure, restant tributaire de la bonne volonté des autres membres de la commission.

Le système a changé en 2010, et l'on n'a toujours pas fini d'en évaluer les conséquences. L'objectif de ce débat est de déterminer ce que les autres parlements peuvent nous apprendre sur l'incidence que ces nouvelles modalités au sein de la Chambre des Communes peuvent avoir sur :

- la relation entre les présidents des commissions et la plénière
- le devoir du personnel de la commission de travailler pour l'ensemble de la commission ou surtout pour le président.

Dorénavant, pratiquement tous les présidents sont élus par la Chambre au grand complet. Les partis se mettent toujours d'accord pour décider à qui incombe la présidence de chaque commission. Seuls des candidats du parti concerné peuvent postuler, mais les députés de tous les bords de la Chambre peuvent voter. Les candidats doivent ainsi solliciter les députés non seulement de leur parti, mais aussi ceux de leurs adversaires politiques.

En 2015, les partis ont convenu que 14 présidences reviendraient au gouvernement, 11 à l'opposition officielle et deux au troisième parti le plus important. Sur les 27 présidences, 15 ont été disputées et pour quatre d'entre elles, cinq candidats se sont présentés. Sur les 12 élus sans opposition, huit étaient présidents de la même commission au cours de la législature précédente. Sur les 15 postes contestés, un président a été réélu, et un président sortant a été défait.

C'est une fois que les présidents sont élus que les autres membres des commissions sont désignés, à l'issue d'élections au sein des partis. Autrement dit, les présidents élus commencent à planifier le programme de travail de la commission avec le personnel de la commission avant que d'autres membres n'y soient nommés.

De l'avis général, cette élection directe des présidents a favorisé leur notoriété tant au sein de la Chambre que dans les médias. Leur mot pèse sans doute davantage sur l'ordre du jour de la commission, ou tout du moins les autres membres de la commission sont moins consultés à cet égard. Il existe le risque que dans certains cas, d'autres membres de la commission estiment que le personnel de la commission travaille principalement pour le président plutôt que pour la commission dans son ensemble.

Voici donc les trois questions que je soulève pour en débattre :

- A. Le fait que le président d'une commission soit choisi parmi les membres de cette commission ou par d'autres moyens a-t-il un impact sur la manière dont travaillent ces commissions ?
- B. Cela affecte-t-il la manière dont travaillent les personnels – principalement pour la présidence ou pour la commission dans son ensemble ?
- C. Dans les cas où les présidents sont élus par Chambre dans son ensemble, y a-t-il beaucoup de concurrence pour de tels postes ?

Contribution de M. Sergey MARTYNOV, Secrétaire Général du Conseil de la Fédération de l'Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie

Chers collègues,

1. Conformément au Règlement du Conseil de la Fédération, le président, le premier vice-président, les vice-présidents du comité du Conseil de la Fédération s'élisent à la réunion du comité de la chambre à la majorité des membres du comité. L'élection des responsables susmentionnés passe par l'approbation à la majorité des voix de l'ensemble des membres du Conseil de la Fédération.

Je trouve que cette procédure de distribution des mandats du président du comité du Conseil de la Fédération et de ses adjoints est **optimale pour la chambre**. Parce que et avant tout, **les élections directes donnent une plus forte légitimité** au responsable élu.

La nomination du président du comité ou son élection par une méthode indirecte risquent de le rendre dépendant vis-à-vis des personnes dont dépend la nomination. Les élections permettent d'éviter ces problèmes, elles créent des rapports de responsabilité entre le président et les membres du comité.

La procédure de concertation de la candidature avec tous les membres de la chambre **permet au président du comité de s'assurer le soutien** non seulement des membres du comité concret, mais aussi de la plupart des sénateurs.

2. Les présidents des comités du Conseil de la Fédération et les premiers vice-présidents peuvent également s'élire par liste directement à la réunion de la chambre. La liste peut comprendre les candidats à tous les postes ou aux postes vacants. Le Président du Conseil de la Fédération donne lecture à la liste et la fait distribuer par la suite aux membres du Conseil de la Fédération.

Le vote s'effectue normalement **au scrutin secret avec l'usage de bulletins**. Le cas échéant, la chambre peut opter pour un scrutin secret électronique, ou pour une votation à mains levées. Les candidats inscrits sur la liste préparée pour l'élection, sont élus si la liste est appuyée à la majorité de l'ensemble des membres du Conseil de la Fédération.

3. Le comité de la chambre est autonome quant au choix du nombre des vice-présidents. Leur nombre n'excédera cependant pas quatre, mais, dans des cas particuliers, le

nombre des vice-présidents du comité pourra augmenter sur décision du Président du Conseil de la Fédération.

4. L'attribution des pouvoirs aux présidents des comités du Conseil de la Fédération s'effectue progressivement, au fur et à mesure que la composition de la chambre change.

De sérieux changements se sont pourtant opérés **fin 2011** dans la structure du Conseil de la Fédération. En tout premier lieu, **une révision a concerné les compétences des comités, tandis que leur nombre a subi une substantielle réduction. Dix comités** ont été créés au sein du Conseil de la Fédération. Suite à la réduction du nombre des comités, les présidents des nouveaux comités ont été élus simultanément aux postes correspondants.

Les élections des présidents des comités s'effectuaient par la suite au fur et à mesure de l'expiration des mandats de membre du Conseil de la Fédération des présidents des comités.

5. La procédure d'élection des présidents et des vice-présidents des comités du Conseil de la Fédération agit sans aucun doute sur le fonctionnement de l'ensemble de la chambre. La procédure d'élection suppose l'existence d'une concurrence et la désignation des candidats les plus compétents, s'étant confirmés professionnellement et expérimentés.

Qui plus est, la confirmation de la candidature de président de comité à la séance du Conseil de la Fédération contribue à son **autorité et fait augmenter le degré de sa responsabilité** pour les activités du comité qui lui a été confié. Le soutien prêté au président du comité par les membres de la chambre aide celui-là à organiser un fonctionnement stable et efficace du comité. Le président élu assure le suivi des efforts, la réalisation des projets choisis, les activités cohérentes de ses collègues.

Le président du comité détermine l'ordre des activités du comité, prévoit la tenue des séances, des auditions parlementaires et des tables rondes, il représente le comité aux réunions du Conseil de la chambre. **L'efficacité des activités de l'ensemble de la chambre dépend pour beaucoup de la collaboration cohérente entre les dirigeants et les membres des comités.**



Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a demandé si le rôle et la fonction des commissions avaient changé lorsque la procédure de sélection des présidents avait changé. En Zambie, les présidents ne contrôlent pas tout : les commissions sont maitresses de leur propre travail.

M. Geert Jan A. HAMILTON (Pays-Bas) a fait part du fait qu'il ne savait pas s'il devait être envieux du système britannique ou non. Il a relevé qu'il n'y avait pas plus de deux choix (celui du président élu par la commission et celui du président élu par la plénière). Aux Pays-Bas, les chefs de groupes décident quel parti obtient quelle

commission. Les groupes peuvent ensuite désigner les candidats à la présidence. La direction d'une commission relève plus de la technique que de la politique. Il a demandé si, dans la course à la présidence, les candidats concourraient avec un programme.

M. Gengezi MGIDLANA (Afrique du Sud) a indiqué qu'en Afrique du Sud, toutes les commissions étaient présidées par le parti au pouvoir à l'exception de la commission des comptes publics et que les commissions elles-mêmes élisaient leur président. Il a demandé si le parti au pouvoir constituait la majorité de chaque commission ou si leur composition variait d'une commission à l'autre. Il a prédit des tensions dans le cas où la présidence serait assurée par l'opposition mais la majorité détenue par le parti au pouvoir.

Mme Barbara DITHAPO (Botswana) a fait savoir que dans son pays les présidents de commission étaient élus par les commissions elles-mêmes mais qu'aucune règle n'obligeait à ce qu'ils soient issus de la majorité au pouvoir. Seul le parti assurant la présidence de la commission des comptes publics est prédéterminée. Elle a indiqué considérer que le secrétaire général devait continuer à servir l'ensemble de la commission et non la présidence seule.

M. Charles Robert (Canada) a indiqué que la Chambre des communes à Westminster bénéficiait d'une majorité large et stable, ce qui constitue peut être la caractéristique permettant à la plénière de déterminer qui seraient les meilleurs présidents. Au Canada, le changement fréquent des personnes rendrait les choses difficiles.

M. Baye Niass CISSÉ (Sénégal) a partagé l'expérience sénégalaise, le président du groupe politique propose les candidats à la présidence des commissions, après répartition, au début de chaque législature, du nombre de postes en fonction du poids politique des groupes.

M. Manuel CAVERO (Espagne) a fait savoir qu'au Sénat espagnol il y avait un accord au début de chaque législature pour savoir quels partis présideraient quelles commissions, et quels partis obtiendraient des postes au Bureau. Ce sont des conventions mais pas des règles établies.

Il a demandé si les candidats, dans le nouveau système, faisaient campagne pour obtenir leur poste. Il a demandé quels étaient les différents intérêts pour les membres des partis au pouvoir ou dans l'opposition.

M. Gali Massa HAROU (Tchad) a indiqué que suivant le règlement intérieur, chaque Député s'inscrivait dans la commission de son choix avec pour limite qu'un Député ne pouvait pas faire partie de deux commissions. Pour le budget, les commissions se réunissent pour élire leurs bureaux respectifs mais il arrive qu'il y ait des arrangements politiques. La désignation fait l'objet d'un procès verbal lu en séance. Il a demandé quelle était la durée de l'élection des présidents de commission.

M. Md. Ashraful MOQBUL (Bangladesh) a fait savoir que dans son pays, les commissions se formaient de la même manière que celle utilisée au Royaume-Uni.

Néanmoins, les présidences étaient désignées au même moment. Le Président de la Chambre propose les commissions et leurs présidents et les noms proposés sont approuvés en plénière.

Il a ajouté que lorsque le Président était élu par la Chambre dans son ensemble, le processus était plus autocratique.

M. Rabi AUDU (Nigeria) a indiqué que dans son pays, la commission de sélection choisissait les présidents de commission en fonction de leurs qualifications pour assurer ce rôle. Ces décisions sont ensuite annoncées en plénière.

M. William BEFOUROUACK (Madagascar) a présenté la procédure de son pays en indiquant qu'en début de législature, le règlement intérieur prévoyait la procédure et le mode d'élection des parlementaires en fonction de ses spécialités. L'élection du Président se fait après propositions des parlementaires. Trente-deux commissions existent actuellement à Madagascar. Il a indiqué qu'il était préférable que le Président soit choisi en amont puis validé en séance plénière.

M. KENNON a répondu que le système utilisé à Madagascar semblait être le système le plus démocratique qu'il n'ait jamais entendu. Il s'est dit surpris par le nombre de commissions (trente-deux) à Madagascar. Au Royaume-Uni, il y a déjà trop de commissions, mais dans la mesure où les présidents reçoivent des indemnités complémentaires, il est difficile de s'en débarrasser, de plus, deux nouvelles commissions ont été créées après les dernières élections générales.

En réponse au commentaire du Nigeria, il a considéré que le Royaume-Uni avait perdu la faculté de savoir si un candidat ferait un bon président. Il a indiqué que de nombreux candidats publiaient des manifestes incluant leur intention de promouvoir certaines politiques. Les parlementaires semblent valoriser cela au-delà de toute autre qualité qu'un candidat puisse avoir en tant que président.

Il a indiqué que la procédure d'élection des présidents avait pris un certain temps.

En ce qui concerne le risque que certains présidents élus deviennent autocrates il a relevé qu'il serait mal avisé pour lui de commenter cela.

Il a fait observer que la proportion des partis représentés aux commissions était le miroir de la proportion de chaque parti à la chambre dans son ensemble. L'élection des membres des commissions au sein de chaque parti a tendance à être assez démocratique. Le système fait qu'on ne peut être assuré pour les membres d'une représentation par sexe, région ou circonscription ou par longévité.

Le mandat d'un président élu est celui de la législature, avec un maximum de deux législatures. Il est possible de tenir une élection intermédiaire en cas de vacance de poste. Les présidences peuvent également rester vacantes, mais dans ce cas les procédures sont plus compliquées et le risque de dissidence assez élevé. Il y a eu des cas où les membres des commissions demandaient des informations sur les procédures.

Des présidents ont fait campagne en utilisant des badges et des affiches et restaient à l'extérieur de la salle où devait se tenir le vote.

Aux commentaires du Sénégal il a répondu que le système sénégalais correspondait à ce qui fonctionnait en pratique au Royaume-Uni avant le changement de système. Le changement est le résultat d'une rébellion particulière contre les chefs de partis qui ont

essayé d'arrêter les présidents trop à l'aise, incapables de quitter leur poste. Cela a été largement perçu comme un défi pour les chefs de partis.

Au Canada, il a répondu qu'en ce qui concernait la stabilité parlementaire à la Chambre des Communes, il avait relevé, aux dernières élections générales, un fort renouvellement des parlementaires et que de nombreux nouveaux parlementaires votaient pour des présidents de commissions. Il y a eu quelques présidents élus parmi les nouveaux parlementaires en 2010.

Certains universitaires britanniques pensent que le système devrait encourager l'établissement de deux sentiers de carrière séparés : un pour les futurs ministres, l'autre pour les présidents de commission. Il considère que cela ne fonctionnerait pas du fait des incertitudes de la vie politique mais aussi parce que les anciens ministres font souvent de bons présidents de commission.

En réponse au Botswana, il a indiqué que la commission des comptes publics était plutôt présidée par le parti d'opposition dans la plupart des Parlements. Au Royaume-Uni, la commission d'éthique est aussi toujours présidée par l'opposition.

Le travail du personnel parlementaire n'a pas changé. Néanmoins, il a du rappeler au personnel des commissions que leur travail était destiné à tous les commissaires, ce qui aurait été assuré dans l'ancien système. Une grave crise de gouvernance au sein de la Chambre dans son ensemble a eu pour conséquence de faire perdre aux parlementaires la confiance qu'ils avaient auparavant dans le personnel.

Les présidents de commission ne votent pas sauf lorsqu' il est nécessaire d'avoir une voix prépondérante. Cela signifie que les votes sont divisés en parts égales parce que les votes suivent les lignes politiques des partis. Cependant, ce cas est relativement rare.

M. Kennon a indiqué que la réforme avait certainement renforcé les présidences d'opposition en leur conférant une plus grande légitimité en dehors des commissions, même si leur position au sein des commissions reste inchangée.

En réponse à la question de la présidente, il a fait savoir que le fait que le président soit en place avant les autres membres de la commission faisait qu'il avait parfois davantage son mot à dire dans la fixation l'ordre du jour. La contrepartie à cela est que le président est celui qui doit intervenir devant les médias et endosser les responsabilités lorsque les choses se passent mal.

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a remercié le modérateur pour son intervention et remercié les membres pour leur contribution au débat.

La séance est levée à 16h10.



Septième séance **Mercredi 21 octobre 2015, matin**

Présidence de Mme Doris Katai Katebe MWINGA

La séance est ouverte à 10h.

1. Remarques introductives

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a accueilli les membres pour la dernière journée de conférence et leur a rappelé que celle-ci se poursuivrait l'après-midi, en partenariat avec l'UIP.

2. Ordre du jour

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a fait savoir qu'il n'y avait pas de modification à l'ordre du jour.

L'ordre du jour a été *accepté*.

3. Nouveau membre

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a donné le nom d'un nouveau membre.

M. Alalla Younis Said LORO

Secrétaire général de l'Assemblée nationale, Soudan du Sud
(remplace M. Othom RAGO AJAK)

Le nouveau membre a été *accepté*.

4. Communication de M. Gengezi MGIDLANA, Secrétaire au Parlement de la République d'Afrique du Sud : « Le rôle du Parlement dans la poursuite d'un calendrier de développement »

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a invité l'orateur à présenter sa communication.

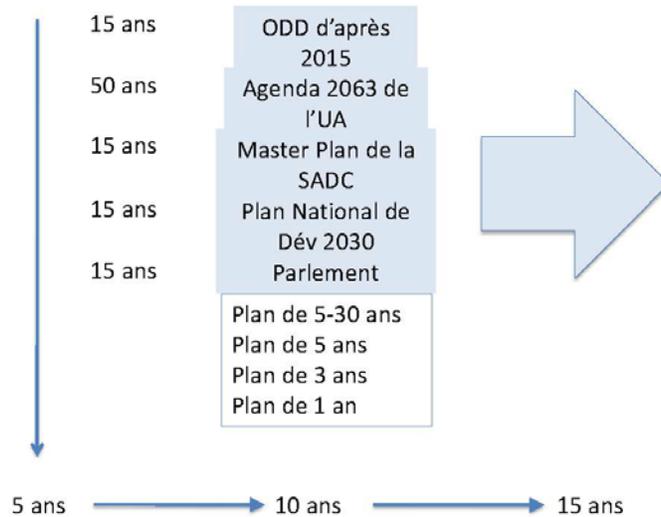


1. Introduction

- Réflexion à Long Terme
- Approche Basée sur les Résultats
- Orientation nationale (2030 PND & CDMT)
- Priorités Politiques(5^e *Parlement 2014-2019*)
- Éléments Clés de la Stratégie
- Cycle des Affaires Parlementaires
- Approche de Planification Intégrée
- Résultats



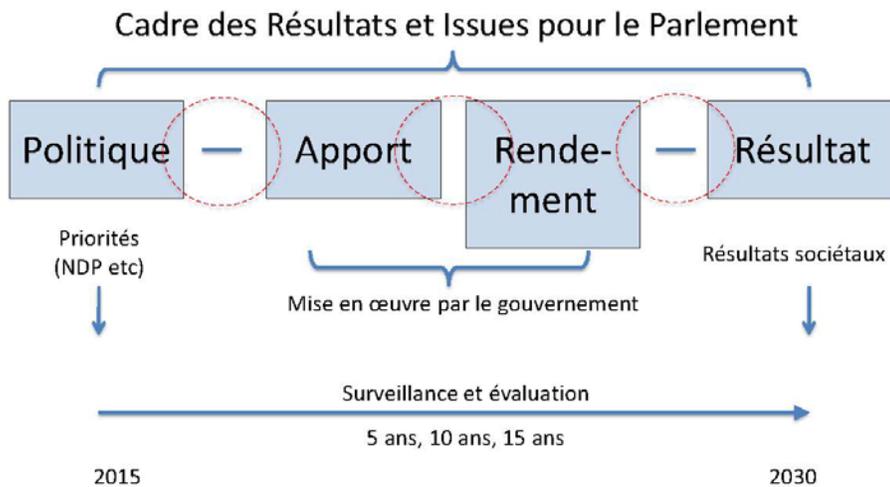
2. Réflexion à Long Terme



3



3. Approche basée sur les résultats



4



4. Orientation nationale

Les résultats à long terme 2030 NDP et MTSF

- Approfondir la démocratie
- Améliorer la qualité de vie
 - création d'emplois, du travail décent et des moyens de subsistance durables pour une croissance inclusive;
 - le développement rural, la réforme agraire et la sécurité alimentaire;
 - l'éducation; la santé; et
 - la lutte contre la criminalité et la corruption
- Construire une Afrique du Sud unie et démocratique
- Contribuer à la construction d'un ordre mondial démocratique

5



5. Priorités Politiques

5e Parlement 2014-2019

- Renforcer la surveillance et responsabilisation
- Renforcer la participation du public
- Approfondir l'engagement international
- Promouvoir un gouvernement coopératif
- Analyse d'impact de la législation et capacité

6



6. Éléments Clés de la Stratégie

- Améliorer le soutien aux Députés (Formation, conseils, équipements, etc).
- Assurer l'efficacité des systèmes pour répondre aux besoins des services d'information des Députés (Technologie).
- Gestion efficace des données et des capacités d'analyse (Information indépendante, liens vers des instituts de recherche).
- Augmenter l'accès et la qualité de la participation au processus du Parlement par le Modèle de la Participation du Public.

10/20/2015

7



7. Cycle des Affaires Parlementaires





8. Approche de Planification Intégrée

- **Processus de développement des priorités politiques**
 - Réalisé par le Pouvoir Exécutif
 - Participation des Présidents, Présidents de la Chambre, Chefs de file et Députés des deux Chambres
 - Pris en charge par le Secrétariat et l'Équipe de Gestion
- **Processus de mise en œuvre – parties prenantes**
 - Autorité de Surveillance du Parlement (multipartite)
 - Présidents
 - Comité Exécutif (Présidents et Secrétariat)
 - Comité des Présidents



Approche de Planification Intégrée (Suite)

- **Processus des comités**
 - Le Plan National de Développement (PND) et les priorités politiques du Parlement sont pris en compte dans les plans des comités.
 - Comités sont disposées en groupes de portefeuilles pour une approche intégrée.
 - Chaque comité doit encore assurer la mise en oeuvre du PND et des priorités en portefeuille concerné.
- **Programmation des Affaires Parlementaires**
 - Le Comité de Mise en Oeuvre du Programme aide à assurer que le PND et les priorités sont pris en compte dans la programmation.



9. Résultats

- Objectifs et aspirations du Plan National de Développement sont réalisés.
- Citoyens sont effectivement engagés dans les processus de développement (Démocratie parlementaire).
- Démocratie constitutionnelle approfondie et renforcée.

=



Le Dr Ulrich SCHÖLER (Allemagne) a demandé combien de personnes au sein de l'administration étaient impliquées dans ce type de travail et si cela avait une influence sur le travail de tous au Parlement. Il a également posé une question sur la coopération entre le Gouvernement et le Parlement. Il a souhaité savoir quelle était l'attitude de l'opposition face à ce travail.

Mme Barbara DITHAPO (Botswana) a fait savoir que dans son pays existaient des défis relatifs au suivi et au retour d'information. Il est difficile de faire une véritable étude d'impact. Elle a souhaité savoir si des mesures de long terme étaient en place. Elle a aussi demandé si ce travail avait amélioré l'image du Parlement et s'il y avait une tentative de mesure de ces conséquences.

M. Baye Niass CISSÉ (Sénégal) a demandé s'il y avait un début de réalisation de ce qui a été proposé à savoir le plan de développement et quels avaient été les obstacles à la participation du public au développement.

M. Md. Ashraful MOQBUL (Bangladesh) a demandé comment le plan national de développement avait été préparé. Il a aussi demandé s'il y avait eu une commission spécifique de planification et comment le Parlement y avait été impliqué.

M. Mohammad RIAZ (Pakistan) a demandé si a été assigné une échéance au plan national de développement ou s'il ne faisait l'objet d'aucune limite temporelle. Il a aussi demandé si un plan d'action lui était associé. À l'Assemblée nationale du Pakistan, un

plan stratégique a été lancé et il a indiqué qu'un plan d'action en conséquence était nécessaire.

M. Marc RWABAHUNGU (Burundi) a demandé comment il pouvait mesurer l'impact de la réforme.

Mr Kennedy Mugove CHOKUDA (Zimbabwe) a demandé comment était gérée l'information publique.

M. MGIDLANA a répondu que cette activité avait impliqué l'ensemble de l'administration. Elle a été conduite par les présidents qui, à tour de rôle ont impliqué leurs assistants et les présidents de commission. Les deux Chambres devaient donner leur propre accord. Au niveau administratif, tous les personnels étaient impliqués. L'idée était de s'assurer que chacun soutiendrait le plan.

Il y avait également une structure administrative qui regardait la mise en œuvre. Le personnel de cette structure était directement impliqué dans les différentes activités et cela a contribué à coordonner la mise en œuvre.

Les partis d'opposition ont soutenu ce travail parce que cela leur donnait de l'information supplémentaire et permettait aux membres d'être mieux vus parce qu'ils étaient en mesure de poser des questions plus incisives. L'objectif était d'augmenter la profondeur et le sérieux de l'information.

En ce qui concerne le cycle des activités parlementaires, le lien a été fait entre les objectifs du Gouvernement et le plan de développement national. Le Parlement déterminerait ce à quoi ressemblerait le succès. Le Parlement s'est aussi engagé avec de nombreux autres organes et institutions pour se procurer sa propre information.

Le Parlement a tenté d'améliorer une planification de la mise en œuvre sur le long terme. C'est pour le moment un plan quinquennal qui est en place, ce qui est conforme à la durée d'une législature, mais cela pourrait être amélioré.

Le Gouvernement a maintenant commencé à chercher à ce que les présidents de commission et des présidents de séance puissent exprimer leurs propres opinions parce qu'ils sont mieux informés.

En termes de résultats, le Parlement est au début de la période. Le plan de développement national devait commencer en 2015. Il y a eu une commission de planification qui a rassemblé les points de vue de nombreux acteurs et a ensuite élaboré un plan déposé et approuvé au Parlement. Le Parlement pourrait également ouvrir l'exercice au public pour obtenir davantage d'avis. Il y a eu un plan d'action, mais qui fut limité dans sa durée à un cadre de cinq ans.

Il y a eu des systèmes de pilotage et d'évaluation qui, jusqu'à présent, ont bien fonctionné, mais il reste une marge d'amélioration.

Pour ce qui l'en est des communautés, jusqu'à présent quatre offices de démocratie parlementaire ont été établis, en vue de fournir de l'information aux zones éloignées et de collaborer avec les circonscriptions provinciales.

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a remercié l'orateur et les membres pour leurs échanges.

5. Présentation sur les développements récents au sein de l'Union Interparlementaire

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a invité les deux représentants de l'UIP à débiter leur présentation.

M. Andy RICHARDSON (UIP) a introduit son propos en indiquant qu'il présenterait le rapport parlementaire mondial. Le rapport actuel se focalise sur la capacité des Parlements à conduire le Gouvernement à rendre des comptes. Il a observé que certains Parlements utilisaient le mot « surveillance », et d'autres « examen » et « contrôle ». Lorsque l'UIP emploie le mot « surveillance », il recouvre l'ensemble de ces termes.

L'objet du rapport parlementaire mondial était d'encourager les Parlements dans leur travail de conduite du Gouvernement à rendre des comptes et de mettre l'accent sur son importance pour la démocratie. L'ambition était de pouvoir formuler des recommandations permettant aux Parlements de renforcer leurs pratiques et leurs procédures.

Des apports des Parlements étaient nécessaires, mais il y a également eu des recherches originales en la forme de questionnaires et débats, tel quel celui qui se tiendra l'après-midi entre l'UIP et l'ASGP.

Il a souhaité souligner deux choses. La première est un appel à contributions écrites qui doit arriver dans les différents Parlements membres et dans d'autres organisations. Il a demandé aux membres de mettre leur propre point de vue au centre de ce travail.

Le second élément est un questionnaire cherchant des données factuelles. Les secrétaires généraux sont les personnes les mieux placées pour décider des questions qui devraient être posées et quelques membres de l'ASGP ont fourni la veille une contribution précieuse.

L'objectif est de publier le rapport parlementaire mondial à la fin de l'année 2016. La phase de collecte des informations est entamée, et des analyses préliminaires seront disponibles lors de la prochaine conférence à Lusaka.

M. Richardson a mentionné les 17 objectifs de développement des Nations unies et les 116 cibles. L'objectif 16 est de promouvoir des sociétés justes et pacifiques. Cet objectif se décline au niveau des Parlements en transparence et intégration. Les objectifs ont été adoptés il y a un mois par tous les Gouvernements à travers le monde. Ils vont conduire les sociétés civiles à poser des questions sur l'efficacité du Parlement, autant comme institution que comme administration.

L'UIP se réjouit que l'ordre du jour des Nations unies épouse le travail de l'UIP pour des institutions fortes. Il a dit espérer que les Parlements utiliseront les Objectifs comme des outils pour apprécier leur propre travail.

Mme Norah BABIC (UIP) a fait savoir qu'elle supervisait l'équipe en charge du renforcement des capacités des Parlements. L'ASGP a utilement contribué, commenté et critiqué les Principes communs de soutien aux Parlements. Les principes ont été adoptés il y a un an. Depuis lors, il a été demandé à tous les Parlements et partenaires d'approuver les principes et de les utiliser. L'approbation est importante parce qu'elle donne de la valeur aux principes, mais il est encore plus important que les principes soient utilisés.

L'UIP examine le développement d'une série d'outils et de directives à l'usage des Parlements. Elle espère que l'ASGP sera en mesure d'offrir son soutien.

Elle a également parlé de la conférence conjointe entre l'UIP et l'ASGP devant avoir lieu l'après-midi sur les Parlements forts et la construction de capacités de surveillance. Elle a indiqué que dans le passé les panels présents avaient été très utiles et elle a dit espérer que cela continue.

M. Geert Jan A. HAMILTON (Pays-Bas) a indiqué que tous des membres de l'ASGP et de l'UIP souhaitent être capables de ramener dans leur pays des éléments permettant d'améliorer leur Parlement. Il s'est dit reconnaissant que la signification du mot « surveillance » ait été clarifiée. Il s'est aussi référé aux différents sens du mot « capacité » qui est relatif à des aspects quantitatifs et qualitatifs. Il a demandé si existaient des données relatives aux aspects quantitatifs et si cet aspect était inclus dans les recherches courantes.

M. RICHARDSON a indiqué partager l'idée que la capacité était à la fois quantitative et qualitative. Le travail sur le renforcement des capacités est par nature essentiellement qualitatif et basé sur les domaines dans lesquels les Parlements en question souhaitent s'améliorer. Il travaille lui-même sur la collecte de l'information.

L'UIP n'a pas encore suffisamment de données quantitatives. Elle a des chiffres sur le nombre de personnels et sur le budget, mais pas encore suffisamment de détails. D'un côté ces détails seraient intéressants et utiles mais d'un autre côté, l'UIP est consciente de la charge qu'une telle collecte d'information imposerait au personnel parlementaire qui est déjà très occupé. Il serait heureux de travailler avec les membres de l'ASGP pour déterminer quelle serait l'information quantitative essentielle.

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a remercié les deux personnes de l'UIP pour leur intéressante présentation.

6. Questions administratives et financières

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a attiré l'attention des membres sur la mise à disposition du document du budget.

Le budget a été *adopté*.

7. Projet d'ordre du jour de la prochaine session à Lusaka (Zambie) 19-23 mars 2016

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a présenté le projet d'ordre du jour de la prochaine session :

Sujets possibles de débat général

1. Le budget du Parlement (décision, exécution, contrôle, transparence, réponse aux situations de crise...)
Conduite du débat : M. XXXXX – Groupes informels de discussion
2. Législation événementielle : nécessité ou nocivité ?
Conduite du débat : M. Philippe SCHWAB, Secrétaire général de l'Assemblée fédérale de Suisse

Communications

Thème : Communication

Communication de M. Ali Al Mahrouqi, secrétaire général du Conseil consultatif d'Oman : « Le rôle des médias sociaux dans la diffusion d'une sensibilisation au Parlement »

Communication du Dr Ulrich SCHÖLER, Secrétaire général adjoint du Bundestag allemand : « Le programme international de stage au Bundestag Allemand - Un modèle de création d'ambassadeurs parlementaires »

Communication de M. Geert Jan A. HAMILTON, Greffier du Sénat des Etats Généraux des Pays-Bas : « Etre fiers du Parlement : réflexions après le 200^{ème} anniversaire du Parlement des Pays-Bas »

Thème : Pouvoirs et mécaniques du Parlement / *The powers and procedures in Parliaments*

Communication de M. Philippe SCHWAB, Secrétaire général de l'Assemblée fédérale de Suisse: « La fonction élective et le contrôle des nominations du Parlement »

Communication de M. Gali Massa HAROU, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée nationale du Tchad : « La question du quorum dans la procédure de mise en accusation des membres du Gouvernement et du Président de la République »

Communication de M. Helgi BERNODUSSON, Secrétaire général de l'Althingi d'Islande : « Le levain qui fait lever toute la pâte : l'obstruction au Parlement islandais, l'Althingi »

Communication de M. Marc BOSCH, Greffier adjoint de la Chambre des Communes du Canada : « L'élection du Président par le biais du scrutin préférentiel »

Thème : Un Parlement pour demain / A Parliament for tomorrow

Communication de M. Anoop MISHRA, Secrétaire général du Lok Sabha d'Inde : « L'évolution du secrétariat du Lok Sabha d'Inde vers un bureau sans papier »

Communication de Mme Yardena MELLER-HOROVITZ, Secrétaire générale de la Knesset d'Israël : « Un Parlement écologique »

Autres points

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

1. Questions administratives
2. Projet d'ordre du jour de la prochaine session à Genève (Suisse) en octobre 2016.

M. Bachir SLIMANI (Algérie) a fait savoir qu'il présenterait une communication sur le budget en Algérie.

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a répondu à M. Slimani que sa contribution serait la bienvenue. Elle a rappelé aux membres que d'autres suggestions seraient acceptées mais elle leur a demandé de tenter de trouver des sujets en lien avec les thématiques proposées. Les co-secrétaires sont à la disposition des membres qui souhaiteraient proposer d'autres sujets.

Elle a montré une courte vidéo de présentation de la prochaine conférence à Lusaka et dit que la Zambie avait hâte d'accueillir chacun des membres lors de la conférence de printemps.

8. Clôture de la session

Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA a rappelé aux membres que la conférence conjointe de l'après-midi se tiendrait au rez-de-chaussée du centre de conférences.

La prochaine session débutera le 19 mars 2016 et se tiendra à Lusaka, en Zambie. Elle s'est réjouie de les y revoir.

La séance est levée à 11h35.



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 2015)

Président : Doris Katai Katebe Mwinga (Zambie)

Vice-présidents : Geert Jan A. Hamilton (Pays-Bas), Philippe Schwab (Suisse)

Membres élus : Irfan Neziroglu (Turquie), José Pedro Montero (Uruguay), Ayad Namik Majid (Irak), Shumsher K. Sheriff (Inde), Winantuningtyas Titi Swasanany (Indonésie), Najid El Khadi (Maroc), Claressa Surtees (Australie), José Manuel Araújo (Portugal)

Anciens Présidents et membres honoraires : Marc Bosc (Canada), 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

Pour toute demande complémentaire, s'adresser aux co-secrétaires :

| Secrétariat français : | British Secretariat : |
|--|--|
| Mme Inés Fauconnier, Assemblée nationale 95, rue de l'Université 75355 Paris 07 SP, France Tel: (33) 1 40 63 25 35 Fax: (33) 1 40 63 57 59 courriel : ifauconnier@assemblee-nationale.fr | Emily Commander, House of Commons c/o Daniel Moeller, Committee Office, 7 Millbank, London, SW1P 3JA Tel: (44) 20 7219 6182 e-mail: commandere@parliament.uk |