



# Informations Constitutionnelles & Parlementaires

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

Souhaits de bienvenue et présentation du système parlementaire du Bangladesh  
(*Dr. Abdur Rob HOWLADER, Bangladesh*)

Les initiatives du Parlement du Zimbabwe visant à encourager la participation du public à la procédure législative et à d'autres procédures  
(*Kennedy Mugove CHOKUDA, Zimbabwe*)

*Brexit* : L'impact du référendum de 2016 relatif à l'appartenance à l'Union-européenne sur le Parlement du Royaume-Uni  
(*Philippa HELME, Royaume-Uni*)

La fonction de Secrétaire général est-elle une fonction politique ? (*Débat général*)

La prise en compte des groupes d'intérêts dans la préparation de la législation: la procédure de consultation  
(*Philippe SCHWAB, Suisse*)

Les conditions matérielles de l'exercice du mandat parlementaire : quel contrôle et quelle transparence pour répondre aux attentes de la société ?  
(*Christophe PALLEZ, France*)

Le rôle des medias sociaux dans la diffusion de l'information concernant l'Assemblée nationale législative du Royaume de Thaïlande  
(*La-Or PUTORNJAI, Thaïlande*)

Le Parlement Turc : une approche multidimensionnelle à l'égard de la société  
(*Mehmet Ali KUMBUZOGLU, Turquie*)

Méthodes de contrôle parlementaire sur la qualité de la législation (*Débat général*)

Les méthodes visant à assurer un contrôle parlementaire de la qualité de la législation au Sénat des Pays-Bas  
(*Geert Jan A. HAMILTON, Pays-Bas*)

L'évaluation des politiques publiques. Pratique de la Chambre des Représentants du Royaume du Maroc  
(*Najib EL KHADI, Maroc*)

La conduite de l'innovation dans les Parlements (*Débat général*)

**Revue de l'ASGP / 67<sup>e</sup> année / N° 213 / Dhaka, 2-5 avril 2017**

## **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.

## **Liste des participants**

### **Membres présents**

<b>NAME/NOM</b>	<b>COUNTRY/PAYS</b>
M. Sayed Hafizullah HASHIMI	Afghanistan
M. Bachir SLIMANI	Algérie
M. Mohamed Drissi DADA	Algérie
Dr. Ulrich SCHÖLER	Allemagne
M. Pedro AGOSTINHO DE NERI	Angola
Dr. Md. Abdur Rob HOWLADER	Bangladesh
M. Sangay DUBA	Bhoutan
Mme Barbara DITHAPO	Botswana
M. Renovat NIYONZIMA	Burundi
M. Marc RWABAHUNGU	Burundi
M. OUM Sarith	Cambodge
M. SRUN Dara	Cambodge
M. David BYAZA-SANDA LUTALA	Congo (République Démocratique du)
M. Jean NGUVULU KHOJI	Congo (République Démocratique du)
M. WOO Yoon-keun	Corée (République de)
M. Claus DETHLEFSEN	Danemark
M. Ahmad Saad EL-DIN MUHAMED	Egypte
Mme Maria ALAJÖE	Estonie
M. Debebe BARUD	Ethiopie
M. Negus LEMMA GEBRE	Ethiopie
Mme Veniana NAMOSIMALUA	Fidji
Mme Jeanette EMBERSON	Fidji

*Inf. Const. Parl. 67e année (2017), n°213*

<b>NAME/NOM</b>	<b>COUNTRY/PAYS</b>
M. Christophe PALLEZ	France
M. Edmond SOUMOUNA	Gabon
M. Nikoloz NATENADZE	Géorgie
M. Bienvenido EKUA ESONO ABE	Guinée Equatoriale
M. Anoop MISHRA	Inde
Dr Sabah Jumaa ALBAWI	Irak
M. Ali AFRASHTEH	Iran
M. Helgi BERNÓDUSSON	Islande
M. Firas ADWAN	Jordanie
M. Allam Ali Jaafer AL-KANDARI	Koweït
M. Lebohang Fine MAEMA	Lesotho
M. William BEFOUROUACK	Madagascar
Mme Fiona KALEMBA	Malawi
M. Modibo SIDIBE	Mali
M. Najib EL KHADI	Maroc
Mme Juliet Undjee MUPURUA	Namibie
Mme Lydia KANDETU	Namibie
M. Manohar Prasad BHATTARAI	Népal
M. Boubakar TIEMOGO	Niger
M. Balas JABO	Nigéria
M. Sheikh Ali bin Nasir bin Hamed AL-MAHROOQI	Oman
Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE	Ouganda

<b>NAME/NOM</b>	<b>COUNTRY/PAYS</b>
M. Paul GAMUSI WABWIRE	Ouganda
M. Ibrahim KHRISHI	Palestine
M. Frank WEVER	Panama
M. Geert Jan A. HAMILTON	Pays-Bas
M. Edwin BELLEN	Philippines
Mme Agnieszka KACZMARSKA	Pologne
M. Jakub KOWALSKI	Pologne
M. José Manuel ARAÚJO	Portugal
M. Sergey MARTYNOV	Fédération de Russie
M. Domingos José TRINDADE BOA MORTE	Sao Tomé et Príncipe
M. Baye Niass CISSE	Sénégal
M. Abdelgadir ABDALLA KHALAFALLA	Soudan
M. Mohamed YAGOUB	Soudan
M. Alalla Said LORO	Soudan du Sud
M. Dhammika DASANAYAKE	Sri Lanka
M. Philippe SCHWAB	Suisse
M. Jiří UKLEIN	République tchèque
M. Petr KYNŠTETR	République tchèque
Mme La-Or PUTORNJAI	Thaïlande
M. Sorasak PIENVEJ	Thaïlande
Mme Chollada KUNKLOY	Thaïlande
M. Mateus XIMENES BELO	Timor Leste
M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU	Turquie
Mme Doris Katai Katebe MWINGA	Zambie

NAME/NOM	COUNTRY/PAYS
M. Roy NGULUBE	Zambie
M. Kennedy Mugove CHOKUDA	Zimbabwe

**Membres associés**

M. Parfait ETOUNG ABENA	Parlement du CEMAC (Communauté économique et monétaire de la Communauté de l'Afrique centrale)
Dr. Nelson MAGBAGBEOLA	Parlement de la CEDEAO
M. Said MOKADEM	Conseil consultatif maghrébin

**Suppléants**

<i>(pour)</i>	
M. Rinzin PENJORE (pour M. Chencho TSHERING)	Bhoutan
Mme Andrea SAMPAIO PERNA (pour M. Lúcio Henrique XAVIER LOPES)	Brésil
Mme Colette LABRECQUE-RIEL (pour M. Marc BOSCH)	Canada
M ; S. JASON (pour M. Shumsher K. SHERIFF)	Inde
M. Kazufumi MATSUSHITA (pour M. Satoru GOHARA)	Japon
Mme Philippa HELME (pour M. David NATZLER)	Royaume-Uni
M. Dino OEDIT (pour Mme Ruth DE WINDT)	Suriname
Mme Butri USWARANGSRI (pour Mme Atibaedya WARARAT)	Thaïlande
M. DO Manh Hung (pour M. NGUYEN Hanh Phuc)	Vietnam

**Autres présents**

M. Yousif Ahmed ALROWAIE	Bahreïn
--------------------------	---------

M. A Matin KHASIM MP	Bangladesh
M. Pehin Dato Haji Judin Haji ASAR	Brunei
Mme Rose Aminah Haji ISMAIL	Brunei
M. HOK Bunly	Cambodge
M. Bernard MULAMBA KAHOYA	Congo (République Démocratique du)
Mme Ana ALVAREZ	Espagne
M. M. A. Mohamed	Kenya
Dr Rab AUDY	Nigéria
Mme Agata KARWOSKA-SOKOLOWSKA	Pologne
Mme Natalia JASKIEWICZ	Pologne
Mme Jeanine KAMBANDA	Rwanda
M. Panya KOTTHEN	Thaïlande
Mme Lilia MESQUITA	Timor-Leste
M. Ndamuka MARINO	Zimbabwe
M. Fayez ALSHAWABKEH	Union arabe internationale

**Excusés**

Dr Ute RETTLER	Allemagne
Dr Georg KLEEMANN	Allemagne
Dr Horst RISSE	Allemagne
Dr. Rosemary LAING	Australie
Mme Claressa SURTEES	Australie
M. Richard PYE	Australie

M. David ELDER	Australie
M. Marc VAN DER HULST	Belgique
M. Philip TANS	Belgique
M. Ivan SLAVCHOV	Bulgarie
M. Ivan BUKARICA	Croatie
M. Davor ORLOVIC	Croatie
M. Konstantinos ATHANASIOU	Grèce
M. Shinji MUKO-ONO	Japon
M. Takashi OKAMURA	Japon
Mme Kathrin FLOSSING	Suède
M. Claes MÅRTENSSON	Suède
M. David BEAMISH	Royaume-Uni
M Edward OLLARD	Royaume-Uni
M. Gali Massa HAROU	Tchad



## Table des matières

PREMIERE SEANCE.....	10
Dimanche 2 Avril 2017 (matin).....	10
1. Ouverture de la session .....	10
2. Elections .....	10
3. Ordre du jour de la session.....	11
4. Membres .....	14
5. Communication du Dr. Abdur Rob HOWLADER, Secrétaire général du Parlement du Bangladesh : « présentation du système parlementaire du Bangladesh » .....	15
6. Communication de M. Kennedy Mugove CHOKUDA, Greffier du Parlement du Zimbabwe : « Les initiatives du Parlement du Zimbabwe visant à encourager la participation du public à la procédure législative et à d'autres procédures » .....	26
DEUXIEME SEANCE.....	36
Dimanche 2 avril 2016 (après-midi).....	36
1. Remarques introductives .....	36
2. Communication de Mme Philippa HELME, Greffière principale du Service de la séance de la Chambre des Communes du Royaume-Uni : « <i>Brexit</i> : L'impact du référendum de 2016 relatif à l'appartenance à l'Union-européenne sur le Parlement du Royaume-Uni».....	36
3. Débat général: La fonction de Secrétaire général est-elle une fonction politique ?.....	45
TROISIEME SEANCE .....	52
Lundi 3 avril 2017 (matin) .....	52
1. Remarques introductives .....	52
2. Nouveaux membres .....	52
3. Annonces diverses .....	55
4. Communication de M. Philippe SCHWAB, Secrétaire général de l'Assemblée fédérale de Suisse: «La prise en compte des groupes d'intérêts dans la préparation de la législation: la procédure de consultation».....	55
5. Communication de M. Christophe PALLEZ, Secrétaire général de la Questure de l'Assemblée nationale française: « Les conditions matérielles de l'exercice du mandat parlementaire : quel contrôle et quelle transparence pour répondre aux attentes de la société ? » .....	61
6. Communication de Mme La-Or PUTORNJAI, Secrétaire générale adjointe du Sénat de Thaïlande : « le rôle des medias sociaux dans la diffusion de l'information concernant l'Assemblée nationale législative du Royaume de Thaïlande » .....	68
7. Communication de M. Mehmet Ali KUMBUZOGLU, Secrétaire général de la Grande Assemblée nationale de Turquie : « le Parlement Turc : une approche multidimensionnelle à l'égard de la société ». .....	71
QUATRIEME SEANCE .....	76
Lundi 3 avril (après-midi) .....	76

1. Remarques introductives .....	76
2. Débat général : Méthodes de contrôle parlementaire sur la qualité de la législation .....	76
3. Communication de M. Geert Jan A. HAMILTON, Secrétaire général du Sénat des Pays-Bas : « Les méthodes visant à assurer un contrôle parlementaire de la qualité de la législation au Sénat des Pays-Bas » .....	77
4. Allocution de M. Martin CHUNGONG, Secrétaire général de l'UIP .....	99
5. Déclaration d'élection aux postes du Comité Exécutif .....	101
6. Communication de M. Najib EL KHADI, Secrétaire général de la Chambre des représentants du Maroc : « L'évaluation des politiques publiques. Pratique de la Chambre des Représentants du Royaume du Maroc » .....	101
CINQUIEME SEANCE .....	111
Mardi 4 avril 2017 (matin) .....	111
1. Remarques introductives .....	111
2. Ordre du jour .....	111
3. Elections au Comité Executif .....	111
4. Débat général : La conduite de l'innovation dans les Parlements.....	111
SIXIEME SEANCE .....	120
Mardi 4 avril 2017 (après-midi) .....	120
1. Remarques introductives .....	120
2. Ordre du jour .....	120
3. Membres .....	120
4. Questions administratives : réforme du règlement .....	120
5. Présentation par M. Sergey MARTYNOV, Secrétaire général du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la fédération de Russie sur la prochaine session à Saint-Pétersbourg.....	123
6. Projet d'ordre du jour de la prochaine session à Saint-Petersbourg, 15-18 octobre 2017 .....	124
7. Clôture de la session .....	125
Texte consolidé du Règlement de l'Association tel qu'amendé lors de cette session	125

## **PREMIERE SEANCE**

**Dimanche 2 Avril 2017 (matin)**

***Présidence de Mme Doris Katai Katebe MWINGA***

*La séance est ouverte à 11h10.*

### **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. Elle a adressé ses remerciements au Dr. Abdur Rob HOWLADER, le Secrétaire général du Parlement du Bangladesh, pour le formidable accueil réservé à cette session et la magnifique cérémonie d'ouverture à laquelle les membres ont pu assister la veille au soir.

La Présidente a rappelé aux membres de vérifier les détails les concernant sur la liste des membres et de se rapprocher du secrétariat pour signaler toute erreur.

Elle a rappelé que l'équipe de l'ASGP, Martyn ATKINS et Perrine PREUVOT, ainsi que Daniel MOELLER et Karine VELASCO étaient disponibles pour répondre à toutes les questions des membres. Elle a présenté M. Martyn ATKINS, de la Chambre des Communes du Royaume-Uni, qui remplace temporairement Mme Emily COMMANDER lors de cette session.

La Présidente a rappelé aux membres qui contribuent aux débats d'annoncer leur nom ainsi que celui de leur pays pour faciliter la rédaction du compte-rendu.

Elle a souligné que les membres recevraient le programme détaillé de la journée d'excursion qui aura lieu le mercredi 4 avril, ainsi qu'un formulaire qu'il leur faudra retourner pour signifier leur participation. Elle les a chaleureusement invités à participer à cette excursion.

### **2. Elections**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a annoncé qu'une élection aurait lieu durant cette session, pour élire trois membres ordinaires du Comité Exécutif.

Elle a indiqué que les membres actifs et expérimentés de l'association pouvaient présenter leur candidature. La date limite de dépôt des candidatures, initialement fixée au dimanche 2 avril à 16h, a été repoussée au lundi 3 avril à 16h.

### **3. Ordre du jour de la session**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a rappelé que des limites de temps de parole seraient appliquées aux interventions : dix minutes pour les modérateurs introduisant un débat général avec dix minutes supplémentaires en conclusion ; dix minutes pour les personnes présentant des communications et cinq minutes pour les autres interventions.

De courtes pauses café seront organisées lorsque cela sera possible.

La Présidente a remercié les membres qui présentent des communications et modèrent des débats généraux.

Elle a rappelé aux membres que tous les textes doivent être soumis trois semaines avant la session pour permettre leur traduction dans d'autres langues. Elle a regretté que ces délais n'aient pas été respectés par tous les membres présentant des communications lors de cette session. En conséquence, à titre exceptionnel, les communications de la première journée de débat ont fait l'objet d'une reprographie papier. Pour les jours suivants, les membres sont invités à consulter ces consultations par des moyens électroniques, elles sont toutes mises à disposition sur le site internet.

La Présidente a donné lecture de l'ordre du jour tel qu'adopté par le Comité exécutif et invité les membres à faire des observations :

#### **Dimanche 2 avril (matin)**

##### **9h30**

Réunion du Comité exécutif

##### **11h**

Ouverture de la session

Ordre du jour de la session

Nouveaux membres

Souhaits de bienvenue et présentation du système parlementaire du Bangladesh par Dr. Abdur Rob Howlader, Secrétaire général du Parlement du Bangladesh.

Communication de M. Kennedy Mugove CHOKUDA, Greffier du Parlement du Zimbabwe : « Les initiatives du Parlement du Zimbabwe visant à encourager la participation du public à la procédure législative et à d'autres procédures »

#### **Dimanche 2 avril (après-midi)**

##### **14h30**

##### ***Thème : Procédure et politique***

Communication de Mme Philippa HELME, Greffière principale du Service de la séance de la Chambre des Communes du Royaume-Uni : « *Brexit* : L'impact du référendum de 2016 relatif à l'appartenance à l'Union-Européenne sur le Parlement du Royaume-Uni »

Débat général : La fonction de Secrétaire général est-elle une fonction politique ?

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

**16h : Heure limite de dépôt des candidatures au poste de membre ordinaire du Comité exécutif (deux postes au moins)**

**Lundi 3 avril (matin)**

**9h30**

Réunion du Comité exécutif

**10h**

**Eventuellement, élection destinée à pourvoir au moins deux postes de membre du Comité exécutif**

***Thème : Parlement et société***

Communication de M. Philippe SCHWAB, Secrétaire général de l'Assemblée fédérale de Suisse: « La prise en compte des groupes d'intérêts dans la préparation de la législation : la procédure de consultation »

Communication de M. Christophe PALLEZ, Secrétaire général de la Questure de l'Assemblée nationale française : « Les conditions matérielles de l'exercice du mandat parlementaire : quel contrôle et quelle transparence pour répondre aux attentes de la société ? »

Communication de Mme La-Or PUTORNJAI, Secrétaire générale adjointe du Sénat de Thaïlande : « Le rôle des medias sociaux dans la diffusion de l'information concernant l'Assemblée nationale législative du Royaume de Thaïlande »

Communication de M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU, Secrétaire général de la Grande Assemblée nationale de Turquie : « Le Parlement Turc : une approche multidimensionnelle à l'égard de la société »

**Lundi 3 avril (après-midi)**

**14h30**

***Thème : Amener le Gouvernement à rendre des comptes***

Débat général : Méthodes de contrôle parlementaire sur la qualité de la législation

Conduite du débat : M. José Manuel ARAÚJO, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée de la République du Portugal

*Après l'introduction de cette thématique par M. ARAÚJO, M. HAMILTON présentera une communication à l'issue de laquelle le débat général sera ouvert. M. HAMILTON répondra aux questions relatives à sa communication avant que M. ARAÚJO ne conclue le débat général.*

Communication de M. Geert Jan A. HAMILTON, Secrétaire général du Sénat des Pays-Bas : « Les méthodes visant à assurer un contrôle parlementaire de la qualité de la législation au Sénat des Pays-Bas ».

**16h :** Intervention de M. Martin Chungong, Secrétaire général de l'UIP

Communication de M. Najib EL KHADI, Secrétaire général de la Chambre des représentants du Maroc : « L'évaluation des politiques publiques. Pratique de la Chambre des Représentants du Royaume du Maroc »

Communication de M. Gengezi MGIDLANA, Secrétaire général du Parlement de la République d'Afrique du Sud : « Le modèle de contrôle parlementaire mis en œuvre au Parlement de la République d'Afrique du Sud »

### **Mardi 4 avril (matin)**

#### **9h30**

Réunion du Comité exécutif

#### **10h**

#### ***Débat général : La conduite de l'innovation dans les Parlements***

Conduite du débat : Mme Andrea Sampaio Perna, Directrice du bureau de gestion de la stratégie à la Direction générale de la Chambre des Députés du Brésil

#### **12h30**

Déjeuner et visite du Parlement du Bangladesh jusqu'à 14h30

### **Mardi 4 avril (après-midi)**

#### **14h30**

Présentation sur les développements récents au sein de l'UIP

Questions administratives

Projet d'ordre du jour de la prochaine session à Saint-Pétersbourg (Russie), 14-18 octobre 2017

Présentation, par M. Sergey MARTYNOV, Secrétaire général du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, de la prochaine session à Saint-Pétersbourg

### **Mercredi 5 avril (journée)**

#### **Excursion**

Une journée complète d'excursion aura lieu à l'Académie du Bangladesh pour le développement rural (BARD), ainsi qu'au musée Mainamati et au site archéologique Shalban Bihar qui en sont adjacents. Ces sites se trouvent à Kotbari, dans la ville de Comilla, qui se situe à 100 km de Dhaka, sur le tracé de l'autoroute qui relie Dhaka à Chittagong.

Le BARD a débuté son parcours d'institut de formation le 27 mai 1959, sous la direction dynamique du célèbre architecte de développement rural Dr Akhter Hameed Khan, dans le but de former différents acteurs du Programme pour l'agriculture et le développement industriel de village (« V-AID »). Depuis, le BARD est devenu un institut de formation de renommée internationale. Les programmes de formation ont été spécialement conçus pour accélérer le développement rural par le biais d'institutions coopératives fondées sur des normes et pratiques démocratiques.

Aucune observation n'ayant été formulée, l'ordre du jour a été *accepté*.

\*\*\*

La Présidente a demandé aux membres de commencer à réfléchir à des sujets de discussion pour la prochaine session qui se tiendra à Saint-Pétersbourg en octobre 2017.

#### **4. Membres**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a indiqué que le Comité Exécutif proposait de nommer Mme Inès Fauconnier, qui était co-secrétaire de l'Association jusqu'en octobre 2016, secrétaire honoraire de l'association. L'Association a *approuvé* la nomination.

La Présidente a indiqué que le secrétariat avait reçu des demandes d'adhésion qui ont été soumises et acceptées par le Comité exécutif. Elle en a donné la liste.

1. M. Philip TANS *Secrétaire général adjoint de la Chambre des représentants, Belgique*
2. M. Thomas DASSI *Secrétaire général adjoint de l'Assemblée nationale, Bénin  
(remplace M. René KOTO SOUNON)*
3. M. Davor ORLOVIC *Secrétaire général du Parlement, Croatie*
4. M. Ivan BUKARICA *Secrétaire général adjoint du Parlement, Croatie  
(remplace Mme Jadranka BLAZEVIC)*
5. M. Nikoloz NATENADZE *Secrétaire général du Parlement, Géorgie  
(remplace M. Zurab MARAKVELIDZE)*
6. M. Takashi OKAMURA *Secrétaire général adjoint de la Chambre des conseillers, Japon*
7. M. Firas ADWAN *Secrétaire général de la Chambre des députés, Jordanie  
(remplace M. Hamad GHRAIR)*
8. Mme Juliet Undjee MUPURUA *Secrétaire général du Conseil national, Namibie  
(remplace Mme Emilia Ndinela MKUSA)*
9. M. Ronald van LUIJK *Secrétaire général adjoint du Sénat, Pays-Bas  
(remplace le Dr Christward GRADENWITZ)*
10. M. José Francisco CEVASCO PIEDRA *Secrétaire général du Congrès de la République, Pérou  
(remplace M. Hugo Fernando ROVIRA ZAGAL)*
11. Mme Silvia-Claudia MIHALCEA *Secrétaire générale de la Chambre des députés, Roumanie  
(remplace M. Cristian Adrian PANCIU)*

12. M. Sorasak PIENVEJ

Secrétaire général de la Chambre des députés,  
Thaïlande  
(remplace Mme Saithip CHAOWALITTAWIL)

Les nouveaux membres ont été *acceptés*.

Mme la Présidente a eu la lourde responsabilité d'informer l'Association de la disparition de deux de ses membres, décédés depuis la dernière réunion. M. Siniša STANKOVIĆ, Secrétaire général du Parlement du Monténégro, décédé brutalement en janvier, et M. John SWEETMAN, membre honoraire de la Chambre des Communes du Royaume-Uni, décédé paisiblement la semaine précédente. M. SWEETMAN était connu dans de nombreux parlements du monde pour l'aide qu'il a apporté dans le renforcement des parlements. Elle a invité les membres de l'Association à se joindre à elle dans l'expression de condoléances à leurs familles et à leurs collègues.



## **5. Communication du Dr. Abdur Rob HOWLADER, Secrétaire général du Parlement du Bangladesh : « présentation du système parlementaire du Bangladesh »**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a invité le Dr. Abdur Rob HOWLADER, Secrétaire général du Parlement du Bangladesh, à venir présenter le système parlementaire du Bangladesh.

### **Le Parlement – Un monument architectural**

- Le complexe du Parlement a été conçu par le célèbre architecte américain Louis I Kahn
- La construction a débuté en 1965 et s'est achevée en 1982
- La superficie totale est de 87 hectares. Le bâtiment principal se compose de 9 blocs individuels, dont huit à la périphérie qui s'élèvent à une hauteur de 34 mètres tandis que le bloc octogonal au centre s'élève à 47 mètres
- Le bloc central accueille l'hémicycle, d'une capacité de 354 sièges pour les députés.
- Le magnifique bâtiment semble sortir de l'eau.

### **Contexte**

- Le 26 mars 1971, le Bangladesh est devenu un pays souverain et indépendant
- Le 16 décembre 1971, le pays fut libéré de l'armée d'occupation après neuf mois de guerre de libération armée
- En 1972, l'Assemblée constituante a été réunie par les députés élus lors des élections législatives de 1970.

### **La Constitution**

- La Constitution de la République populaire du Bangladesh a été adoptée et promulguée par l'Assemblée constituante le 4 novembre 1972
- Tous les pouvoirs de la République appartiennent au peuple et sont exercés au nom du peuple en vertu de la Constitution (article 7)



- Les droits fondamentaux sont garantis dans le 3ème chapitre de la Constitution du Bangladesh
- La Constitution prévoit un régime de type parlementaire avec un Président chef de l'Etat, et un Premier Ministre chef du Gouvernement

### **Le Parlement du Bangladesh**

- Le Parlement du Bangladesh est consacré par l'article 65 de la Constitution
- Son nom constitutionnel est 'Jatiya Sangsad' en Bangla et 'House of the Nation' en anglais
- Ses principales fonctions sont d'adopter les lois et de contrôler l'action du gouvernement

### **Sa composition**

- Le Parlement du Bangladesh est une **assemblée monocamérale** composée de 350 membres
- 300 membres sont élus directement dans 300 circonscriptions territoriales, par les personnes majeures.
- 50 sièges sont réservés aux femmes
- Les femmes sont élues par les députés au moyen d'un scrutin unique proportionnel.
- La durée du mandat est de cinq ans (article 72), mais cela peut être prolongé jusqu'à un maximum d'un an par une loi du Parlement si la République est engagée dans une guerre.

### **Le Président du Parlement**

- Un président et un vice-président sont élus parmi les députés à la première séance de la première session à la suite des élections législatives (article 72)
- Le Président est le gardien de la Chambre et la dirige conformément à la Constitution, au Règlement intérieur du Parlement et aux conventions et pratiques parlementaires.
- Le Président a le pouvoir discrétionnaire de rendre sa décision sur la base de la Constitution, du règlement, des conventions et des pratiques parlementaires.
- Le vice-président assume toutes les fonctions du président à la Chambre en l'absence du président
- Les membres de la « Réunion des Présidents » sont désignés à la première séance de chaque session et jouissent de tous les pouvoirs du Président en l'absence du Président et du vice-Président (article 12 du Règlement)

### **Le Parlement et le Président de la République**

- Le Parlement est convoqué, prorogé et dissous par le Président par notification publique (article 72 C)
- Le Président peut s'adresser au Parlement et envoyer des messages qui sont discutés à la Chambre par une motion de remerciement (Article 73)
- L'Adresse du Président au début de la première session après les élections législatives, et au début de la première session de chaque année, est obligatoire
- Lorsque le Parlement est dissous ou n'est pas en session, le Président peut prendre et promulguer des ordonnances (article 93)
- Le Parlement a le pouvoir de destituer le Président (article 52)

### **Le Parlement et le Gouvernement**

- Un député, appuyé par la majorité de la Chambre, est désigné Premier ministre par le Président (article 56)

- Le Premier Ministre forme le Cabinet, dont 90% de ses membres au maximum peuvent être choisis parmi les députés (Article 56).
- Le Cabinet est collectivement responsable devant le Parlement (article 55)
- Le Parlement a le pouvoir de demander une réponse pour chaque décision prise et chaque politique mise en œuvre par le gouvernement

#### Les étapes de constitution de la Chambre

- Elections législatives (Article 123)
- Serment des députés (article 148)
- Élection pour les sièges réservés aux femmes (article 65)
- Formation du Cabinet (article 55)
- Convocation du Parlement (article 72)
- Election du Président et du vice-Président (article 74)
- Session du Parlement tenue dans les trente jours suivant la déclaration des résultats des élections législatives (article 72)
- L'écart entre deux sessions ne dépasse pas 60 jours (Article 72)

#### Principales fonctions et procédures

- Législation
- Budget et fiscalité
- Contrôle

#### La législation

##### **Bill**

##### **Initiative**

- Projet de loi déposé par un ministre
- Proposition de loi déposée par un député (non ministre)

#### **Parties d'un projet de loi**

- Titre long
- Exposé des motifs
- Titre court
- Clauses / Agenda
- Exposé de l'objet et des motifs

#### **Les étapes pré-législatives**

- Pré-Proposition législative
- Ministère parrain
- Approbation de la politique par le Cabinet
- Visa par le Ministère des lois, de la justice et des affaires parlementaires
- Projet de loi

#### **Etapes d'adoption**

- 1<sup>ère</sup> lecture → Introduction
- 2<sup>ème</sup> lecture → Prise en considération, examen en commission, amendements etc.
- 3<sup>ème</sup> lecture → adoption

#### **Budget et fiscalité**

- La définition par le Gouvernement des finances annuelles pour un exercice est qualifiée de «budget» (R 111).

- Le budget est présenté au Parlement conformément aux dispositions de la Constitution (article 87).
  - Le budget n'est pas renvoyé à une commission (article 111 (3))
  - Etapes du débat sur le budget:
    - 1. Discussion générale du budget
    - 2. Discussion sur les demandes de crédits
    - 3. Vote sur les demandes de crédits (à l'exception des dépenses imputées)
  - Catégories de «motions coupées» (Règles de motions visant à réduire le montant des demandes) (article 118):
    1. Désapprobation de la politique de coupes budgétaires (le montant de la demande est réduit à « Taka1 »)
    2. Coupe budgétaire (le montant de la demande sera réduit d'un montant spécifié)
    3. « Token Cut » (le montant de la demande sera réduit par « Taka100 »)
      - En général, 5 éléments sont présentés à l'approbation du Parlement :
1. État financier annuel (Budget)
  2. Projet de loi de finances
  3. Projet de loi de crédits
  4. Subventions supplémentaires
  5. Projet de loi de crédits pour subventions supplémentaires

### **Fiscalité**

Aucune taxe ne sera perçue, sauf en vertu d'une loi du Parlement (article 83)

Le projet de loi de finances vise habituellement à modifier certaines lois / ordonnances existantes pour prévoir le recouvrement des impôts, qui sont les suivantes:

- Droit de timbre, 1899
- Loi de 1963 - taxe sur la fortune
- Loi sur les douanes de 1969
- Ordonnance sur l'impôt sur le revenu, 1980
- Loi de 1944 sur l'accise et le sel
- Loi sur la taxe sur les donations, 1990
- Loi de 1991 sur la taxe sur la valeur ajoutée
- Loi de 1870 sur les frais de justice
- Recueil provisoire de la Loi de 1931 sur les taxes

### Assurer la responsabilité du Gouvernement

- 1. Questions (y compris les questions au Premier ministre)**
- 2. Discussion « d'une demi-heure »**
- 3. Motion d'ajournement**
- 4. Discussion « de courte durée »**
- 5. Appeler l'attention**
- 6. Résolutions**
- 7. Motions (générales)**
- 8. Motion de censure**
- 9. Commissions parlementaires permanentes**

#### 1. Les Questions parlementaires (R. 41-59)

La première heure de chaque séance est consacrée aux questions, et chaque mercredi, au début de la séance, 30 minutes supplémentaires sont allouées aux questions du premier ministre (à moins que le Président n'en décide autrement):

- Pas d'heure de questions le jour où le budget est présenté (règle) et le jour où le président s'adresse au Parlement (convention)

- Un préavis de 15 jours est requis pour poser une question
- Une liste des questions étoilées pour une journée de séance déterminée par scrutin
- Une seule question étoilée et trois questions non classées par un même membre peuvent être ajoutées à la liste de questions pour un jour de séance
- Un préavis de 5 jours francs est nécessaire pour poser une « question courte »

## **2. La Discussion “d’une demi-heure” (R. 60)**

Une question d'importance publique peut être discutée au sujet d'une question récente posée au Parlement pour recevoir une réponse.

- Le Président décide si la question est d'une importance publique suffisante ou non
- Un préavis de 3 jours est requis
- Une « discussion d’une demi-heure » est possible deux séances par semaine
- Aucune motion formelle n’est déposée ni votée
- Le Membre qui a donné l'avis peut faire une courte déclaration et le Ministre concerné répond brièvement
- Si le temps le permet, 2 autres députés peuvent poser une question au ministre, le Président en ayant été préalablement informé.

## **3. Motion d’ajournement (R. 61-67)**

- Avec le consentement du Président, une motion d'ajournement des travaux de la Chambre peut être présentée afin de discuter d'une question portant sur un sujet spécifique considéré comme urgent et d'importance publique.
- Un préavis minimal de 2 heures est requis avant le début de la séance
- La séance est levée pour la motion d'ajournement immédiatement après la séance de questions
- Si objection est faite à la motion, au moins 25 députés doivent soutenir la motion.
- Si la séance est levée, le Président fixe la discussion de la motion dans les 3 jours suivant la levée de séance
- La motion peut être discutée pendant au maximum de 2 heures en dernier point de l'ordre du jour
- Peut seule être mise aux voix la motion indiquant que « la Chambre s'ajourne maintenant » si la discussion est terminée dans les 2 heures, faute de quoi aucun vote n'est nécessaire

## **4. Discussion de courte durée (R. 68-70)**

Si le Président l'accepte, une discussion de courte durée peut être organisée sur une affaire d'importance publique urgente dans ces conditions:

- Respecter un délai de dépôt de la proposition, signée par cinq autres députés que le premier signataire, de deux jours francs.
- Préciser clairement et précisément la question à soulever
- Le Président, en consultation avec le leader de la majorité, attribue deux séances en une semaine
- Aucune motion formelle n’est proposée ni votée.

- Le Membre auteur de l'initiative peut faire une brève déclaration à laquelle le Ministre concerné doit répondre brièvement
- Tout membre peut participer à la discussion après en avoir informé le Président

#### 5. Appeler l'attention (R. 71)

Tout membre peut attirer l'attention d'un ministre sur toute question d'importance publique urgente et le ministre peut faire une brève déclaration:

- Min. Un préavis de 2 heures est requis avant le début de la séance
- Max. 3 de ces avis peuvent être discutés sur une journée de séance: ceux qui ont été acceptés les premiers par le Président
- Le député lit l'avis pour obtenir une brève déclaration du ministre, puis pose par la suite une question
- Après la déclaration faite par le Ministre, et selon de l'importance de la question, elle peut être renvoyée à la commission permanente compétente qui soumet au Président un rapport dans les 15 jours
- Un membre peut prendre la parole pendant deux minutes sur chacun des avis qui ne peuvent pas être acceptés par le Président (compte tenu de l'article 71-3):
- En général, 15 membres supplémentaires peuvent prendre la parole pendant deux minutes sur chacun des avis
- Lors des trois premiers jours de séance de la session suivante, le ministre concerné fait une déclaration écrite concise en réponse aux avis que les députés ont déposé lors de la session précédente.

#### 6. Résolutions (R. 131-145)

Un député ou un ministre peut déposer une résolution concernant une question d'intérêt général:

- Doit être respecté un délai de 10 jours francs lorsque l'initiative vient d'un député, et de deux jours lorsqu'elle vient d'un ministre.
- Le Président décide si la question est d'une importance publique suffisante ou non
- En général, 5 résolutions (sélectionnées par scrutin) sont listées pour la journée réservée aux initiatives parlementaires (le jeudi)
- Max. : 10 avis de modification sont autorisés pour une résolution spécifique
- La résolution adoptée par la Chambre est transmise au Ministre concerné pour qu'il y soit donné suite.
- Tout député peut déposer une résolution pour désapprouver l'ordonnance déposée devant la Chambre en vertu de l'article 93 de la Constitution (article 144 du Règlement)

#### 7. Les Motions (générales) (R. 146-158)

Sur la base d'une proposition définitive relative à une question d'intérêt général, tout député peut présenter une motion si le Président l'autorise.

- Pas de délai de dépôt
- Le Président, en consultation avec le chef de la majorité, attribue un ou plusieurs jours de séance, ou une partie de la journée à la discussion d'une telle motion
- Les amendements sont examinés avant que la motion ne soit adoptée par la Chambre
- Le Président détermine le temps de parole des discours sur la motion

**8. La motion de censure (R. 159-160)**

Un député peut présenter, avec le consentement du Président, une motion exprimant la défiance envers le Gouvernement Cabinet :

- Un préavis de 3 jours est requis
- La séance est levée pour la motion immédiatement après les questions
- Soutien du député auteur de l'initiative par au moins 30 membres s'il existe une objection à l'autorisation de la motion
- Sont posées toutes les questions nécessaires à la prise de décision de la Chambre sur la motion
- Le Président détermine le temps de parole des discours sur la motion

**9. Le système des Commissions (R. 187-266)**

À l'heure actuelle, il existe au total 50 commissions permanentes, dont 39 sont relatives aux ministères. Le règlement intérieur prévoit 14 catégories de Commissions

1. Commission consultatif sur les affaires
2. Commission des initiatives parlementaires et des résolutions
3. Commission de sélection des projets de loi
4. Commission des pétitions
5. Commission des comptes publics
6. Commission des prévisions budgétaires
7. Commission des entreprises publiques
8. Commission des privilèges
9. Commission des assurances gouvernementales
10. Comité de la Chambre
11. Comité des bibliothèques
12. Comité permanent du Règlement
13. Comité spécial
14. Comité sur chaque ministère

**Un total de 50 Commissions**

- Il existe 39 Commissions permanentes relatives aux ministères
- Sur les onze commissions parlementaires permanentes, 4 sont désignées par le Président:
  - I. Comité consultatif sur les affaires
  - II. Commission des pétitions
  - III. Comité de la Chambre
  - IV. Comité des bibliothèques
- Les membres des 46 commissions parlementaires permanents sont élus par le Parlement
- Si le Président d'une Commission n'est pas désigné par la Chambre, la Commission élit le Président parmi ses membres
- Le quorum d'une Commission est d'un tiers (ou presque) du nombre total de ses membres
- Toutes les questions relatives aux réunions sont déterminées par vote
- En cas d'égalité de voix sur toute question, le Président de la Commission a une deuxième voix ou une voix prépondérante
- Une Commission peut nommer un ou plusieurs sous-comités, chacune ayant les pouvoirs de la Commission
- Si le Président du Comité n'est pas disponible, le Secrétaire peut fixer la date et l'heure de la séance
- Les séances sont privées

- La Commission a le pouvoir de requérir des personnes, des documents et des dossiers
- Un compte rendu des décisions est distribué aux membres de la Commission sous la direction de son Président
- Une Commission peut faire un rapport spécial sur toute question qui se pose ou se révèle dans le cadre de ses travaux (règle 208)
- Si la Chambre ne fixe pas de temps pour la présentation du rapport, il doit être présenté dans un délai d'un mois
- Une Commission a le pouvoir de réglementer sa propre procédure
- En cas de doute sur tout point de procédure, le Président de la Commission renvoie la question au Président de la Chambre dont la décision est définitive
- Si une Commission n'est pas en mesure d'achever son travail avant la dissolution de la Chambre, elle peut faire un rapport à la Chambre et le transmettre au nouveau comité (article 216)
- Les commissions sont considérées comme les chiens de garde du Parlement du Bangladesh.
- Le 10e Parlement a constitué toutes les Commissions permanents lors de sa 1ère session, et un Président est du parti de l'opposition.
- Un député est nommé président de la Commission. Les ministres sont membres des commissions permanentes relatives à leur ministère (article 12).
- Les dirigeants, y compris les ministres, répondent directement aux questions des comités et mettent en œuvre leurs recommandations, même si ce n'est pas obligatoire

#### **Les Commissions permanentes relatives au champ d'un ministère**

- Chacune consiste en un maximum de 10 membres, incluant le Président.
- Le Ministre ne peut être Président de la Commission.
- Elles se réunissent au moins une fois par mois.

#### **Les privilèges et immunités**

- Le Parlement, son Comité et ses membres jouissent de certains privilèges et immunités en vertu de la Constitution, des lois, règles et pratiques existantes
- La validité des procédures devant le Parlement ne peut être contestée devant un tribunal (article 78)
- Un membre du Parlement ne peut être poursuivi devant un tribunal à raison de ses propos ou vote émis au sein du Parlement ou de ses Commissions (article 78)
- Aucune arrestation ne peut être faite ni aucune procédure civile ou criminelle ne peut être engagée à l'intérieur de l'enceinte de la Chambre sans obtention d'une autorisation du Président (R. 174-175)

#### **La Commission du secrétariat du Parlement** **Créée en application de la loi sur le Parlement, 1994**

##### **Composition**

1. Président (Président de la Chambre)
2. Premier ministre ou tout député désigné par le Premier ministre (membre)
3. Le chef de l'opposition ou tout député désigné par le chef de l'opposition (membre)
4. Ministre des affaires parlementaires ou député désigné par le ministre des Affaires parlementaires (membre)

5. Ministre des finances ou tout député désigné par le ministre des Finances (membre)

### **Principales fonctions**

- Prépare le budget annuel du secrétariat du Parlement et les dépenses prévues au Budget.
- Détermine le nombre de fonctionnaires et d'employés au Secrétariat.

### **Le Secrétariat du Parlement**

- Il existe en vertu de l'article 79 de la Constitution.
- Il s'acquitte de toutes les tâches qui lui sont confiées en vertu des dispositions de la «Loi de 1994 sur le Secrétariat du Parlement».
- Il soutient les présidents des commissions et les députés dans l'exercice de leurs lourdes responsabilités en matière de législation et de contrôle
- Le Président de la Chambre est le Chef Exécutif du Secrétariat du Parlement.
- Le président délègue le pouvoir et prévoit la répartition des travaux du Secrétariat du Parlement par des directives et des règlements.
- Le secrétaire du Parlement est également le secrétaire du Secrétariat
- Il est soutenu par plus de 1000 fonctionnaires, dont quatre secrétaires additionnels, deux co-secrétaires et un directeur général, hiérarchiquement organisés pour s'acquitter de leurs responsabilités officielles.
- Le Secrétariat du Parlement est divisé en divisions, branches et sections.
- Le Secrétariat du Parlement compte sept divisions :
  1. division de soutien législatif
  2. division de soutien du Comité
  3. division des affaires interparlementaires, de la sécurité et de la planification
  4. division de soutien administratif
  5. division des ressources humaines
  6. Direction des finances et des relations publiques
  7. division de radiodiffusion et d'informatique.

### **Les principaux travaux du secrétariat du Parlement du Bangladesh**

- Le Secrétariat du Parlement soutient le président, les présidents des commissions et les députés dans l'exercice de leurs lourdes fonctions de législation et de contrôle
- Le secrétaire est responsable devant le Président. Tous les autres officiers et employés sont responsables devant le secrétaire pour s'acquitter de leurs fonctions officielles
- Recherche et documentation
- Rédaction législative
- Analyse et suivi du budget
- Secrétariat des Commissions

### **Sangsad Bangladesh Television**

- Une nouvelle chaîne de télévision a commencé à fonctionner à partir du 25 janvier 2011
- L'objectif de cette chaîne est de rendre le Parlement plus transparent et responsable, et de diffuser l'information
- Il s'agit d'un canal satellite. Tout le soutien technique et logistique est fourni par BTV
- Il existe un Comité de prévisualisation pour assurer la qualité des programmes



- La session du Parlement est diffusée en direct par Sangsad Bangladesh
- Les nouvelles, programmes et documentaires liés au Parlement, y compris les activités des comités, sont télédiffusés
- Des processus sont en cours pour rendre le canal indépendant

### **Reformes/ Développements**

- Introduction de la séance des questions au Premier ministre lors de la 7e législature.
- Remplacement des ministres par des députés en tant que présidents des Commissions permanentes à partir de la 7e législature.
- Tous les projets de loi présentés au Parlement doivent être soumis aux Commissions permanentes pour examen.
- Introduction de la procédure des déclarations par un député sur des questions ou une importance publique urgente, lors de la 5e et 7e législature (article 71A).
- Création de la chaîne «Sangsad Television» pour la radiodiffusion publique de toutes les activités du Parlement.

### **Le Parlement – le dernier espoir**

- Le Parlement joue un rôle essentiel dans la résolution des questions nationales et internationales
- Il endosse des responsabilités au sein d'organisations telles que l'UIP, l'APC, l'ASACR ainsi que de nombreux autres forums régionaux et internationaux
- Il est considéré comme le lieu où exprimer les espoirs aspirations du peuple
- Le Parlement est le dernier forum pour aborder les divergences entre les partis politiques

### **Merci à tous**



**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a remercié le Dr. Howlader pour sa communication et a souhaité renouveler ses remerciements pour l'excellent accueil offert aux membres de l'Association par le Bangladesh, pays hôte de cette session. Elle a ensuite invité les membres à poser leurs questions.

**M. Sheikh Ali bin Nasir bin Hamed AL-MAHROOQI (Oman)** a souhaité en savoir davantage sur la place faite aux femmes au Parlement du Bangladesh. Il a souligné qu'il s'agissait d'une question récurrente dans les pays arabes qui font face à une sous-représentation des femmes dans leurs assemblées parlementaires, et a demandé comment le Bangladesh avait procédé pour réserver des sièges aux femmes.

**Mme Juliet Undjee MUPURUA (Namibie)** s'est interrogée sur le caractère non public des réunions des commissions. Elle a demandé comment ces commissions faisaient participer les électeurs à leurs travaux, et comment elles étaient dotées en personnel.

**Le Dr. HOWLADER** a remercié les orateurs pour leurs questions. Il a expliqué que la Constitution du Bangladesh réserve 50 places du Parlement exclusivement aux femmes, mais que celles-ci peuvent aussi être élues sur les sièges non réservés. Les cinquante sièges réservés aux femmes sont attribués sur une base proportionnelle de la représentation à l'Assemblée, elles ne sont donc pas élues directement par le peuple. En revanche, 25 femmes ont été élues directement dans différentes

circonscriptions, sur des sièges qui n'étaient pas réservés. Il a souligné qu'au Bangladesh, les femmes participent activement à toutes les sphères de la société, et que la participation des femmes au plus haut niveau de la vie publique avait beaucoup progressé : elles sont par exemple investies de responsabilités dans les domaines de la défense, de l'éducation, de la police, de la magistrature et des femmes ont déjà occupé les postes de Première ministre, Présidente du Parlement et chef de l'opposition parlementaire.

Il a confirmé que les auditions des commissions n'étaient pas publiques et que les citoyens n'y avaient pas accès, mais que certaines activités de contrôle parlementaire étaient parfois publiques. Les projets de loi font quant à eux l'objet d'un rapport qui est publié et accessible. Il a ajouté que les membres des Commissions pouvaient utiliser les informations contenues dans ces rapports par exemple lors des questions au Gouvernement. De façon générale, les députés ont l'obligation d'expliquer leur travail à leurs électeurs dans les circonscriptions afin de les inciter à participer à la vie publique.

Il a expliqué que sur les 50 commissions existantes, 39 traitent directement avec les ministères concernés et sont présidées par des députés. Il existe également des divisions de soutien aux Commissions. Le Secrétaire général du Parlement délègue ses fonctions à certains de ses collègues, les « secrétaires de commissions », afin d'assister les commissions dans l'exercice de leurs fonctions.

**M. Christophe PALLEZ (France)** a remercié le Dr. Howlader pour son intervention et pour l'accueil très chaleureux que son pays offre à cette session. Il l'a interrogé sur la force de travail intellectuelle du Parlement Bangladais, demandant quel était le niveau d'expertise des membres du Parlement, et combien d'entre eux étaient titulaires d'un diplôme universitaire.

**Le DR. HOWLADER** a répondu qu'il existait de nombreuses universités au Bangladesh, dont les diplômés concourent fréquemment aux concours de la fonction publique. Il a expliqué que tous les hauts fonctionnaires du Parlement étaient diplômés du deuxième ou du troisième cycle, et que c'était également le cas de la majorité du personnel parlementaire.

**M. Rénovat NIYONZIMA (Burundi)** a voulu en savoir plus sur la participation des ministres aux commissions permanentes en lien avec les ministères. Il a demandé comment le Parlement pouvait exercer sa mission de contrôle du Gouvernement si celui-ci était présent lors des réunions.

**Le DR. HOWLADER** a confirmé que les ministres étaient effectivement membres des commissions permanentes aux réunions desquelles ils participent régulièrement ou, en cas d'impossibilité, s'y font représenter. Mais il a expliqué que la commission peut formuler des recommandations au ministère concerné et que, par convention, le Gouvernement leur accorde beaucoup d'importance. Elles sont donc régulièrement mises en œuvre.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a remercié le Dr. HOWLADER pour sa communication et les membres pour leurs questions.

**6. Communication de M. Kennedy Mugove CHOKUDA, Greffier du Parlement du Zimbabwe : « Les initiatives du Parlement du Zimbabwe visant à encourager la participation du public à la procédure législative et à d'autres procédures »**

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

**1. Introduction**

Le rôle des citoyens dans une démocratie n'est pas épuisé par l'acte d'élire un gouvernement ; Ils doivent être continuellement engagés avec le gouvernement si celui-ci doit rester en contact avec le peuple et leur besoins (UIP, 2006).

La citation ci-dessus résume à juste titre la relation qui devrait idéalement exister entre tout gouvernement en général et ses citoyens et tout Parlement en particulier et les citoyens qu'il représente. Universellement, le Parlement est l'institution représentative suprême, qui détient une confiance publique sacrée afin de représenter les idéaux, les espoirs et les aspirations des citoyens, qui lui sont conférés par le vote populaire. Dans le cadre de la séparation traditionnelle des pouvoirs - entre le pouvoir Exécutif, le pouvoir Législatif et le pouvoir Judiciaire - le Parlement, en tant qu'organe librement élu, occupe une place centrale dans toute démocratie. C'est l'institution par laquelle s'exprime la volonté du Peuple, et par laquelle l'autogouvernement populaire se réalise pratiquement.

Quoi qu'il en soit, les citoyens ne peuvent espérer influencer le parlement a moins qu'ils soient d'abord pleinement informés du travail que font Parlementaires, dans le cas contraire, ils ne sauront pas tenir leurs Représentants responsables en bonne et due forme afin qu'ils participent activement et efficacement aux travaux du Parlement. Même si la presse joue un rôle important à cet égard, la tâche d'informer les citoyens concernant le travail du Parlement reste une responsabilité primordiale des parlementaires eux-mêmes. Il est donc essentiel que les administrations des parlements continuent d'explorer des voies innovatrices pour accroître l'ouverture et l'accessibilité du Parlement au public, cela ne peut que contribuer à faire progresser la démocratie.

**2. Cadre Contextuel pour un Parlement du Zimbabwe ouvert et accessible**

En 1996, le Parlement du Zimbabwe a entamé un vaste processus de réforme visant à rendre le Parlement plus ouvert, plus accessible et plus efficace dans l'accomplissement de son mandat constitutionnel. Le programme de réformes a été motivé par une critique croissante traitant le Parlement d'une institution « tampon en caoutchouc » incapable de tenir l'Exécutif responsable de ses actions. En effet, une ancienne Sénatrice qui est actuellement Secrétaire de la Commission du Service Judiciaire, juge Rita Makarau, a une fois déclaré que « *les lois passent par le Parlement au lieu que le Parlement fasse passer (adopte) les lois.* » Il s'agissait d'un acte d'accusation sérieux contre l'efficacité du Parlement venant d'un de ses propres.

De plus, le public considérait généralement le Parlement comme « une institution lointaine et inaccessible, éloignée des gens qu'il prétendait représenter ». Face à cette critique cinglante, le Parlement a entrepris un vaste processus de réforme qui

comprenait, entre autres ; faire du Parlement une institution ouverte et accessible au public. À cette fin, les séances du Comité, précédemment tenues à huis clos, ont été ouvertes au public à l'exception des séances de délibération et le Parlement a assoupli le code vestimentaire pour les membres du public qui souhaitaient visiter l'établissement. De plus, le Parlement a également présenté le concept d'Audiences Publiques sur des Projets de Loi devant le Parlement ainsi que des questions d'importance nationale. Le processus de réforme a continué dans le nouveau millénaire, l'engagement du public étant est une exigence dans la nouvelle constitution.

## **2.1 Cadre Constitutionnel**

Le paragraphe 117 (1) de la Constitution du Zimbabwe, promulgué le 22 mai 2013, stipule que :

*« L'autorité législative du Zimbabwe dérive du peuple et elle est investie et exercée par la Législature conformément à cette Constitution.*

En conséquence, l'article 141 stipule ce qui suit :

*141 L'accès du public et la participation au Parlement*

*Le Parlement doit ...*

*(a) faciliter la participation du public à ses processus législatifs et autres et aux processus de ses Comités*

*(b) veiller à ce que les parties intéressées soient consultées au sujet des Projets de Loi examinés par le Parlement, à moins qu'une telle consultation ne soit inappropriée ou impraticable*

En outre, l'article 149 stipule que *« tout citoyen et résident permanent du Zimbabwe a le droit de demander au Parlement d'examiner toute question relevant de son autorité, y compris la promulgation, l'amendement ou l'abrogation de la législation »*.

La nouvelle Constitution du Zimbabwe prévoit donc des garanties suffisantes pour que le Parlement engage le public dans les travaux du Parlement en général et dans le processus législatif en particulier. Incidemment, ces dispositions légales ont renforcé le processus de réforme en cours et sont en harmonie avec l'orientation stratégique du Parlement actuel énoncée dans le Plan Stratégique Institutionnel (2014-2018).

## **2.2 Plan Stratégique du huitième Parlement**

Le huitième Parlement a vu le jour le 7 septembre 2013 et achèvera son mandat en un peu plus d'un an à dater de maintenant. Comme les précédents parlements, depuis l'an 2000, le huitième Parlement a élaboré un Plan Stratégique pour guider ses travaux et définir la feuille de route afin d'atteindre sa vision.

L'Énoncé de vision, en soi, reflète les aspirations du huitième Parlement afin de favoriser une institution plus ouverte et plus accessible :

Etre un parlement véritable, efficace, participatif, sensible genre et démocratique ; qui réponde aux besoins et aux aspirations de la population.

Pour atteindre cette vision, l'un des principaux objectifs stratégiques identifiés dans le plan, en particulier l'Objectif Stratégique 3, vise à *« promouvoir la participation du public et d'autres intervenants clés dans les affaires du Parlement »*. L'Administration du Parlement a donc pris l'initiative de créer des plateformes qui renforcent la participation du public aux affaires du Parlement guidé par la loi suprême du pays et le Plan Stratégique Institutionnel.

### **3.0 Initiatives visant à accroître la Participation du Public aux travaux du Parlement**

#### **3.1 Audiences publiques sur les Projets de Loi**

Comme il est indiqué ci-dessus, les consultations publiques sur les Projets de Loi devant le Parlement sont devenues obligatoires avec l'avènement de la nouvelle Constitution où la Constitution précédente ne disait rien à cette question. À cette fin, en tant qu'administration, nous sommes tenus de veiller à ce que les membres du public soient consultés sur des Projets de Loi devant le Parlement, sinon nous risquons de violer la Constitution et de faire face à la colère de la loi. Il est intéressant de noter que les dispositions de la Constitution citées ci-dessus sont, à toutes fins utiles, semblables aux dispositions de la Constitution de la République d'Afrique du Sud, en particulier à l'article 59 qui stipule que :

*59. Accès et participation du public à l'Assemblée nationale*

*(1) L'Assemblée nationale doit -*

*(a) Faciliter la participation du public aux processus législatifs et autres de l'Assemblée et de ses comités ; et*

*(b) de mener ses affaires de façon ouverte et de tenir ses séances et celles de ses comités en public, toutefois des mesures raisonnables peuvent être prises -*

*(c) réglementer l'accès du public, y compris l'accès des médias, à l'Assemblée et à ses comités ; ...*

Il est pertinent de noter que dans le cas de l'Afrique du Sud, un certain nombre de Projets de Loi adoptés par le Parlement ont été annulés faute de consultations publiques ou inadéquates. En effet, nos citoyens apprennent aussi de leurs voisins et sont très vigilants lorsque les Projets de Loi sont déposés au Parlement. Par exemple, dans le cas récent d'Innocent Gonesse et Jessie Majome contre Le Président du Zimbabwe, le Parlement du Zimbabwe et le Ministre de l'Administration Locale et des Travaux Publics (Cas CC Z80 / 2016), le Parlement a été traduit en justice par deux de ses membres pour n'avoir pas adéquatement consulter le public au sujet du Projet de Loi portant modification du Gouvernement Local qui est maintenant une loi du Parlement. L'affaire est actuellement devant la Cour mais la date n'est pas encore fixée. Par conséquent, notre Parlement a pris au sérieux la question liée aux Audiences Publiques et, en conséquence, 50 Audiences Publiques ont eu lieu en 2015, 94 en 2016 et 12 en 2017 en exécution partielle de l'article 141 de la Constitution.

Ces Audiences Publiques ont joué un rôle crucial dans l'influence des modifications apportées à la législation devant le Parlement et dans l'amélioration de la qualité du débat. En effet, les commentaires des citoyens ont été utilisés par les comités pour influencer les modifications à un certain nombre de Projets de Loi, notamment les Projets de Loi suivants :

- La Banque de réserve du Zimbabwe (loi sur la Prise en Charge de Créances),
- Projet de Loi sur les Coentreprises
- Projet de Loi de Finances n ° 2 de 2016
- Projet de Loi sur la Commission de Genre.
- Projet de Loi d'Amendement des Lois Générales
- Projet de Loi d'amendement de la Procédure Pénale et de la Preuve
- Projet de loi d'amendement bancaire
- Projet de Loi d'amendement du Gouvernement Local

Le projet de Loi de la Commission nationale pour la paix et la réconciliation a été retiré suite à la critique publique du Projet de loi. Un projet de loi amendé, incorporant des modifications à plus de 95% des questions soulevées par le Comité juridique du Parlement et du public, a déjà été déposé à l'Assemblée nationale. Le

Comité du Portefeuille a tenu d'autres consultations publiques sur le Projet de Loi modifié le mois dernier.

### **3.2 Plate-forme liée à l'« Appel aux commentaires » sur le site Web**

Au-delà des Audiences Publiques, le Parlement a également créé une plate-forme « Appel aux commentaires » sur le nouveau site Web révisé. Tous les Projets de Loi publiés sur le site Web sont téléchargés sur le site Web immédiatement après la publication et les membres du public sont invités à publier leurs commentaires sur le site Web ou les soumettre par courriers électroniques aux adresses suivantes : *clerk@parlzim.gov.zw* ou *bills@parlzim.gov.zw*. L'Administration du Parlement retransmettra les commentaires à la Commission compétente pour examen. Cette plate-forme a été fortement souscrite par des individus qui sont incapables d'assister aux audiences publiques et même des citoyens Zimbabwéens de la diaspora.

### **3.3 Audience publique en direct à la Radio sur les Projets de Loi**

Pour compléter les consultations publiques physiques et pour répondre aux besoins des citoyens qui n'ont peut-être pas eu l'occasion d'assister aux dites audiences, nous avons récemment lancé une nouvelle initiative d'Audiences Publiques en direct. En partenariat avec une station de radio locale, SFM, le Comité du Portefeuille sur la Justice, les Affaires Juridiques et les Affaires Parlementaires a tenu une Audience Publique en direct à la radio le lundi 6 mars 2017 sur le Projet de Loi de l'amendement constitutionnel n o 1. Au total, 40 membres du public ont téléphoné pour donner leur point de vue sur le Projet de Loi pendant l'Audience Publique d'une heure et demie. D'autres membres du public ont également présenté leur contribution par le biais de plateformes de médias sociaux au cours de l'audience. A notre avis, cela était louable pour un projet pilote et nous avons l'intention de lancer des audiences publiques semblables sur les projets de loi à l'avenir.

En plus de l'audience publique directe à la radio, avant que les comités entreprennent des consultations publiques physiques, nous organisons également des interviews à la radio, auxquelles participent le Président du Comité et un Représentant du Ministère concerné qui débattent le projet au profit du public. Cela permet aux Membres du Public d'apporter des contributions informées au sujet du Projet de Loi lorsque le Comité tient des Audiences Publiques.

### **3.4 Création d'une Base de Données Electronique des Intervenants**

L'Administration du Parlement a créé une base de données électronique des intervenants qui est utilisée pour faire circuler des copies papier des Projets de Loi inscrits au budget pour commentaires. Chaque fois que le Parlement organise un événement public au sein ou en dehors du Parlement, nous recueillons des emails des Participants afin d'établir une base de données continuellement. La base de données s'est révélée extrêmement utile en particulier sur les Projets de Loi techniques tels que le Projet de Loi sur les Zones Économiques Spéciales et le Projet de Loi sur les Crimes liés aux Armes Biologiques et à Toxines qui nécessitent des connaissances spécialisées dans ce domaine. Pour de tels Projets de Loi, nous avons observé qu'il n'est pas prudent de tenir des audiences Publiques étant donné que les assistances sont très faibles en raison de la nature technique des Projets de Loi.

### **3.5 Programme de Sensibilisation du Président de Parlement aux Etablissements Tertiaires**

Conformément à l'article 141 (1) (a) de la Constitution du Zimbabwe et conformément à notre objectif stratégique de promouvoir un Parlement plus accessible, plus participatif et plus réactif, l'hon. Le Président de l'Assemblée nationale a accepté de mener des programmes de sensibilisation trimestriels aux institutions tertiaires et aux organisations de la société civile dans tout le pays. Les programmes de sensibilisation ont été motivés par les objectifs suivants :

- Engager les universitaires, les collèges d'enseignement, les institutions techniques et les collèges agricoles, ainsi que les organisations de la société civile, sur les rôles et les fonctions du Parlement ;
- Susciter l'intérêt des institutions tertiaires et des OSC afin de participer activement aux rôles de surveillance, de représentation et de législation du Parlement ; et,
- Créer des synergies mutuellement bénéfiques avec les établissements d'enseignement supérieur dans les programmes de recherche et de formation pertinents pour le Parlement.

La conférence publique inaugurale a été adressée aux établissements d'enseignement supérieur et aux OSC de la province de Masvingo en septembre 2016 et la seconde a eu lieu récemment dans la province de Midlands et a attiré plus de 20 Etablissements Tertiaires et plus de 40 OSC. L'impact a été extraordinaire, les institutions tertiaires actuellement analysent volontairement les Projets de Loi devant le Parlement et nous envoient leurs commentaires.

### **3.6 Réaménagement du site Web du Parlement du Zimbabwe**

Conformément à l'évolution rapide des TIC et reconnaissant que notre site Web est notre passerelle d'information vers le monde, nous avons pris l'initiative de remanier notre site Web afin de le rendre plus interactif. Le site Web comprend à présent : « Le blog du greffier », où les Membres du Public peuvent poser des questions et / ou contribuer à toute question intéressant le Parlement ; Un calendrier actualisé des événements et le calendrier annuel des séances ; des derniers Projets de Loi et lois ; Une plate-forme « Appel aux commentaires »; des liens aux sites de médias sociaux, entre autres. Nous travaillons également sur le streaming audio en direct des débats parlementaires sur le site Web pour permettre aux Membres du Public connectés à Internet de suivre à la fois les débats de la Chambre du Parlement et des Comités en temps réel via le site Web. Le site Web réaménagé du Parlement reçoit plus de 50 000 visites par mois avec 65 à 70% de visiteurs traditionnels et une moyenne de 30 à 35% de nouveaux visiteurs.

### **3.7 Développement d'une Application Mobile du Parlement**

En tant qu'administration, nous avons développé une application mobile conviviale du Parlement qui peut être téléchargée sur des appareils mobiles via l'application Google Store. L'application du Parlement, qui s'apparente à notre site Web, permettra aux Membres du Public d'accéder à des documents importants tels que le Hansard, les lois et les Projets de Loi et toute information dont ils pourraient avoir besoin concernant le Parlement du Zimbabwe. Cela a l'avantage unique qu'il peut être téléchargé sur des appareils mobiles, donc portable et facilement accessible. Nous espérons que nous lancerons l'application avant la fin de ce mois.

### **3.8 Journée « Portes Ouvertes » du Parlement**

En mai de cette année, nous allons abriter la Journée « portes ouvertes » du Parlement pendant deux jours. La journée « portes ouvertes » comprendra :

- Des Expositions et représentations picturales et vidéo de l'évolution historique de notre Parlement à dater de 1890 à nos jours ;
- Des Affiches représentant les rôles et les fonctions contemporains du Parlement ;
- Des kiosques d'information / Comptoirs du Parlement du Zimbabwe et des partenaires
- Un symposium de réflexion sur les 37 ans d'existence du Parlement du Zimbabwe, avec des présentations de Anciens Membres qui furent députés depuis 1980, un Fonctionnaire du Parlement et trois universitaires ayant des parcours académiques d'histoires et sciences politiques ;
- Des Visites guidées du Parlement par le Public ;
- Une Interaction avec les Membres du Parlement et les Présidents ;
- Des Débats en direct provenant de la Galerie ;
- Un Concours 'Questions ' pour les Membres du Public ;
- Un tournoi de golf de bienfaisance et un dîner de mobilisation des fonds pour un organisme de bienfaisance identifié ; et,
- Des Activités sportives impliquant les Membres du Parlement, le Personnel et Partenaires au Développement.

### **3.9 Programmes de Sensibilisation des Ecoles**

En 2014, notre département de Relations Publiques a mené des programmes de sensibilisation à 11 écoles de la province de Matebeleland Nord auxquelles ont participé mille deux cent soixante-quinze étudiants (1 275). En 2015, des programmes de sensibilisation ont été menés dans deux provinces, à savoir Midlands (3 974 étudiants participants) et Mashonaland East (801) pour donner un total cumulatif de 4 774 étudiants qui ont participé aux programmes de sensibilisation. En 2016, des programmes de sensibilisation ont été menés dans les écoles des Provinces Métropolitaine de Bulawayo (8 305 élèves), Matebeleland Sud (11 913) et Masvingo (8 236), pour un total de 28 454. L'objectif principal des programmes de sensibilisation est la Sensibilisation des élèves des écoles primaire et secondaire sur les rôles et les fonctions du Parlement. Certaines des écoles qui ont visité le Parlement ont été inspirées par ces programmes de sensibilisation.

### **3.10 Expositions aux Spectacles provinciales**

Par l'entremise de notre service Relations Publiques, l'institution expose dans des spectacles provinciaux dans le but d'accroître la visibilité du Parlement, d'amener le Parlement au peuple et de sensibiliser le public sur les rôles et les fonctions du Parlement. En 2014 et 2016, nous avons exposé au Spectacle de la Province de Kadoma et le stand a attiré 834 et 196 visiteurs respectivement. Les statistiques pour les visiteurs du stand à la Foire Internationale du Zimbabwe (ZITF) sont les suivantes : 2014 : 3 198 visiteurs ; 2015 : 3 234 visiteurs ; Et, 2016 : 2 306 visiteurs. Le stand du Harare Agricultural Show (HAS) a attiré 5 769 visiteurs en 2014, 2 823 en 2015 et 1 868 en 2016.

Lors de l'exposition 2016 d'HAS et de ZITF, nous avons également pris l'initiative d'inviter des députés représentant les personnes vivant avec un handicap à faire partie de l'équipe d'exposition de l'institution et présenter ce que le Parlement du Zimbabwe a fait pour faire avancer la cause des personnes vivant avec un handicap. Cette initiative a été bien accueillie par les Membres du Public et a été très appréciée dans le registre des commentaires des clients.



#### 4.0 Défis

Bien que ces initiatives aient beaucoup contribué à amener le Parlement au peuple et à dissiper la notion de Parlement comme une institution distante et inaccessible, elles n'ont pas manqué de défis.

Premièrement, les consultations publiques sur les Projets de Loi exigent des ressources importantes que le Parlement n'est parfois pas en mesure de fournir. Par exemple, pour qu'un Comité tienne des Audiences Publiques nationales sur un Projet de Loi, il lui faut plus de 30 000 USD. Avec l'avènement de la nouvelle Constitution et le processus de réorientation qui en découle, de nombreux projets de loi arrivent au Parlement alors que la constitution a rendu non discrétionnaire que le Parlement consulte le public. Le non-respect des dispositions impératives de la loi suprême n'est pas une option car il y a des conséquences trop effrayantes à considérer. L'article 46 (e) de la Constitution du Zimbabwe stipule que, dans l'interprétation de la loi, une cour, un tribunal, un forum ou un organe peut examiner le droit étranger pertinent. C'est dans cet esprit que je me réfère maintenant à l'arrêt historique prononcé par la Cour Constitutionnelle d'Afrique du Sud dans le cas de *Doctors for Life International contre le Président de l'Assemblée Nationale 2006 (6) SA 416 (CC)*.

Dans ce cas, la Cour Constitutionnelle d'Afrique du Sud a invalidé certaines lois adoptées sans Consultation Publique. Par conséquent, compte tenu du fait que nous avons des dispositions constitutionnelles similaires à celles de l'Afrique du Sud comme nous l'avons déjà mentionné, la consultation publique est donc une obligation dont le Parlement ne peut se passer. À cette fin, nous avons dû engager des partenaires de développement pour palier à cet écart de financement.

Deuxièmement, la nouvelle Constitution a également introduit 16 langues officielles. Il est difficile de répondre à toutes ces langues officielles lorsque les comités s'engagent dans des consultations publiques car certains Membres du Public insistent que les Comités reconnaissent leurs langues. Pour contrer ce défi, nous avons dû établir des liens avec des enseignants locaux et / ou d'autres fonctionnaires pour aider les services d'interprétation dans les cas où les Membres du Parlement ne parlent pas la langue.

L'Audience Publique en direct à la radio EST également un défi inhérent. On ne peut pas contrôler ce qu'un citoyen pourra raconter en direct à la radio. Bien que l'Audience Publique inaugurale ait eu lieu sans aucun contretemps, nous restons prudents que certains Membres du Public puissent recourir à des propos offensants, vulgaires et inappropriés à la radio. Mais je pense que cela est la beauté et le danger de la démocratie et de la liberté d'expression.

#### 5.0 Conclusion

En conclusion, bien que l'engagement du public puisse être exigeant en termes de ressources humaines, matérielles et financières, il s'agit d'un investissement qui vaut la peine car les avantages l'emportent de loin sur tous les désavantages perçus. En outre, nous savons tous que la démocratie est coûteuse. C'est le prix que nous devons payer pour renforcer le rôle du Parlement dans la matrice de gouvernance nationale et, en fin de compte, renforcer la démocratie.



**M. José Manuel ARAÚJO (Portugal)** s'est déclaré impressionné par le nombre des 150 audiences qui ont été organisées depuis deux ans et a voulu savoir si elles se

tenaient au Parlement ou si le Parlement se déplaçait parfois dans le pays pour y procéder.

**M. Geert-Jan HAMILTON (Pays-Bas)** a souhaité revenir sur le rôle de la Cour constitutionnelle qui a le pouvoir d'annuler une loi si elle considère que le Parlement n'a pas suffisamment respecté l'obligation de participation du public. Il a émis des réserves sur ce pouvoir de renverser des décisions prises par le Parlement, qui lui semble constituer une immense responsabilité pour une cour, et s'est demandé d'où lui venait ce pouvoir de contrôler le Parlement de cette manière. Il s'est demandé s'il n'aurait pas été plus conforme au système représentatif que les électeurs décident eux-mêmes, lors des prochaines élections législatives, s'ils sont satisfaits ou non du respect par le Parlement de cette obligation, en le sanctionnant dans les urnes en cas de réponse négative. Il a souligné qu'il revenait au Secrétariat du Parlement d'expliquer au Parlement comment se conformer à l'application de ces règles.

Il a relevé qu'il avait été fait référence à une prise de décision telle en Afrique du Sud mais pas au Zimbabwe, et a donc voulu si une telle décision avait déjà été prise au Zimbabwe.

**Mme Veniana NAMOSIMALUA (Fidji)** a félicité M. Chokuda des progrès réalisés par le Parlement du Zimbabwe en matière de développement durable, et a demandé comment ce Parlement avait intégré dans sa pratique quotidienne les objectifs de développement durable auxquels adhère l'UIP.

**Mme Lydia KANDETU (Namibie)** a remercié l'orateur pour cette présentation très complète et a voulu savoir quelles actions étaient menées par le Parlement du Zimbabwe pour renforcer la participation du public aux activités du Parlement, notamment pour les étudiants. Elle a expliqué qu'en Namibie a été créé en 2014 un Parlement des jeunes. Le ministère de l'éducation sélectionne des personnes dans des écoles et universités du pays, transmet les noms à l'Assemblée nationale qui les accueille afin qu'ils se réunissent, à l'Assemblée nationale, pendant leurs vacances afin de débattre des sujets qui préoccupent la jeunesse. Ils nomment leur Président, leurs vice-Présidents. Elle a demandé si une initiative analogue existait au Zimbabwe.

**M. Boubakar TIEMOGO (Niger)** s'est demandé si cette obligation de consulter la population n'alourdissait pas la procédure. Il a également voulu savoir quelle était l'influence que pouvaient avoir les personnes consultées sur le texte final.

**M. CHOKUDA** a confirmé que les audiences publiques se tenaient généralement en dehors des locaux du Parlement et a répondu qu'une procédure était effectivement en cours sur le respect de l'obligation de consultation de la population, tirée de la section 141 de la Constitution de 2013 du Zimbabwe. Dans cette espèce, des audiences ont été organisées, et le secrétariat considère donc que l'obligation a été respectée. Toutefois, les requérants contestent le préavis donné, considéré comme insuffisant pour que la population puisse réellement participer. Il a ajouté que la date du procès n'était pas encore déterminée, mais que cette question du temps donné pour la consultation, et de l'information mise à disposition de la population, accentuaient le défi à relever pour le Parlement.

En réponse aux critiques sur l'ampleur du rôle conféré à la Cour suprême pour remettre en cause les décisions du Parlement, il a rétorqué que la Cour se montrait très rétive à s'immiscer dans les questions relatives au pouvoir législatif, et qu'elle

n'intervenait que dans le cas où le Parlement n'avait lui-même pas respecté ses règles. Il a confirmé que la procédure était lourde, mais qu'elle était perçue au Zimbabwe comme nécessaire et qu'elle avait effectivement conduit à améliorer les projets de loi.

S'agissant des objectifs de développement durable, le Parlement a réuni les parlementaires sensibilisés pour en discuter. Une commission du Sénat a été chargée de conduire le processus sur le plan national, mais les autres commissions parlementaires impliquées dans ce champ pouvaient également participer. Une formation a notamment été organisée avec l'aide de l'ONU pour que les députés puissent mieux intégrer ces objectifs.

Il a confirmé que le Zimbabwe organisait également un Parlement de la jeunesse, géré par le ministère de la jeunesse, assisté par le personnel parlementaire qui forme les jeunes sélectionnés et leur explique comment se comporter lorsqu'ils viendront à l'Assemblée nationale, où un débat est organisé dans les conditions du réel. Il a ajouté que les ministres du Gouvernement assistent au débat du Parlement des jeunes, et répondent même aux questions.

Il a répondu au Niger que la participation du public alourdit effectivement le processus mais que celui-ci était anticipé : dès le dépôt du projet de loi, le secrétariat prépare les audiences publiques de façon à ce que les commissions puissent aller sur le terrain dès le début de la procédure. Il a précisé que la procédure de consultation existait déjà sous l'empire de la précédente Constitution.

**M. Saïd MOKADEM (Conseil consultatif maghrébin)** a lui aussi fait part de son étonnement face à cette procédure imposée au Parlement qui, dans le cadre de ses travaux, exerce pourtant une mission souveraine qui devrait se faire sous le contrôle du public au moment des élections. Il a voulu savoir si la Cour faisait elle-même l'objet d'un contrôle. Il a également voulu savoir quel était le rôle des personnes plus instruites, au-delà de la participation du public en général.

**M. Najib EL KHADI (Maroc)** a demandé s'il était arrivé que les audiences publiques fassent l'objet de protestations, de manifestations ou que les partis de l'opposition essaient d'en influencer le déroulement. Il a voulu savoir si des problèmes particuliers survenaient lorsqu'elles ne se tiennent pas au Parlement.

**Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE (Ouganda)** a souligné que dans son pays, le Parlement organise une semaine au cours de laquelle il invite les citoyens pour leur exposer les travaux en cours. Les visiteurs viennent au Parlement pour y recevoir ces informations, et un débat public, très apprécié du public, a été organisé en présence des ministres, du Président, du vice-Président et des chefs de la majorité et de l'opposition.

**M. Jean NGUVULU KHOJI (République Démocratique du Congo)** a voulu savoir comment il était possible de déterminer si le public avait été suffisamment consulté, et combien de temps durait la consultation avant que le Parlement puisse passer au vote de la loi. Il a aussi voulu savoir quelle autorité, politique ou administrative, représentait le Parlement devant les tribunaux en cas de procès pour violation du respect de l'obligation de consultation du public.

**M. William BEFOUROUACK (Madagascar)** a demandé quels étaient les domaines qui intéressaient le plus le public lors de ces consultations. Il a reconnu les

avantages de ces consultations, dont le but est d'améliorer la participation démocratique, mais en a également souligné les dangers, et a demandé si la consultation du public aboutissait à ce que les parlementaires aient plus d'obligation de rendre compte à leurs électeurs.

**M. CHOKUDA** a expliqué que le secrétariat essayait d'organiser au mieux la consultation pour éviter que des problèmes ne se posent par la suite. A deux reprises, la contestation a été forte. L'ouverture de la consultation a alors nécessité une bonne organisation pour créer un environnement qui ne soit ni intimidant ni menaçant, et pour rassurer les participants sur le fait qu'ils n'auraient pas à souffrir des conséquences de leur participation. Il a insisté sur le fait que les tribunaux étaient réticents à se prononcer sur les sujets touchant au Parlement afin de respecter la séparation des pouvoirs entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif, mais que leur intervention dans le cadre de cette procédure était motivée par le fait que le Parlement lui-même n'avait pas respecté certaines règles.

Il a ajouté que les audiences publiques étaient ouvertes à tous, mais qu'il arrivait parfois que d'autres audiences à huis clos soient organisées pour entendre des personnes, comme des avocats, qui estiment qu'il n'est pas commode de se mêler à la population pour exprimer leur position.

Il a reconnu qu'il était délicat d'estimer à partir de quand il pouvait être considéré que la consultation était suffisante. C'est la raison pour laquelle le Parlement publie, sur son site internet, le calendrier des réunions afin que les citoyens puissent anticiper.

En ce qui concerne le procès en cours, il a précisé que dans la plainte étaient cités tant le Président que le Greffier du Parlement, et que, dès lors, l'autorité politique et l'autorité administrative seraient représentées par le même avocat.

Il a considéré que les questions intéressant le plus le public étaient celles qui avaient un impact direct sur la vie de la population. Il a donné l'exemple du faible succès d'une consultation portant sur un projet de loi relatif aux armes biologiques, alors que les sujets sociaux ou économiques touchant directement la population suscitent une plus grande participation. Les audiences publiques permettent aux citoyens de donner leur opinion au Parlement, mais elles n'exemptent pas les parlementaires de leur responsabilité face à leurs électeurs.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a remercié M. CHOKUDA pour sa communication et les membres pour leurs questions.

*La séance est levée à 12h43.*



## DEUXIEME SEANCE

**Dimanche 2 avril 2016 (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 ouvert la séance et rappelé aux membres de bien vouloir renseigner la feuille de présence.

Elle a rappelé que la date limite pour présenter une candidature à l'un des trois postes vacants au Comité Exécutif était fixée au lundi 3 avril à 16h, et que les formulaires de candidature étaient disponibles auprès des membres du Secrétariat. Elle a ajouté qu'une note relative au déroulement des élections avait été mise en ligne sur le site internet de l'association.

La Présidente a rappelé aux membres de compléter le formulaire pour la journée d'excursion du mercredi.



**Thème : Procédure et politique**

### **2. Communication de Mme Philippa HELME, Greffière principale du Service de la séance de la Chambre des Communes du Royaume-Uni : «Brexit: L'impact du référendum de 2016 relatif à l'appartenance à l'Union européenne sur le Parlement du Royaume-Uni»**

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

Le Royaume-Uni a voté, lors d'un référendum, en faveur du départ de l'Union européenne, dont il a été membre pendant quarante ans. Le Gouvernement va bientôt déclencher les procédures du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne – souvent appelé « Brexit » (British exit, ou sortie britannique). Ces procédures peuvent prendre jusqu'à deux années.

Malgré la division profonde de l'opinion politique quant au mérite du retrait de l'Union européenne, la plupart des politiciens sont d'avis que les résultats du référendum doivent être respectés : les discussions se concentrent sur les modalités de la relation future du Royaume-Uni avec l'Union européenne, et sur l'étendue des mesures selon lesquelles le parlement britannique aura son mot à dire quant au résultat des négociations de retrait.

Le résultat du référendum a conduit à un changement de gouvernement et à une agitation politique en 2016. Il remet en question les relations futures entre les régions constituantes du Royaume-Uni (Angleterre, Pays de Galle, Écosse, Irlande du Nord).

L'impact sur le parlement a déjà été considérable. Le programme parlementaire des deux prochaines années est susceptible d'être dominé par la législation relative à la sortie du Royaume-Uni de l'UE. Il y a un surcroît de demandes aux commissions parlementaires des deux Chambres, et des pressions sur le personnel parlementaire.

### **Le référendum de juin 2016**

1. Le 23 juin 2016, un référendum a été tenu quant à l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne ou son retrait.
2. Les référendums sont peu communs au Royaume-Uni. Il n'y a eu au préalable que deux référendums : un en 1975 sur l'appartenance à ce qui était alors appelé le marché commun (le précurseur de l'Union européenne) et l'autre en 2011 sur la question de réformer le mode de scrutin. L'appartenance du Royaume-Uni à l'UE, et sa relation avec le bloc, ont depuis longtemps fait l'objet de controverses politiques, avec des avis divisés au sein des partis. Le référendum de 2016 a été appelé par le Gouvernement Cameron, en partie pour résoudre des tensions au sein du gouvernement conservateur, et pour contrer la menace électorale du Parti indépendantiste britannique (UKIP). Tous les partis représentés au parlement britannique à part UKIP et les démocrates unionistes de l'Irlande du Nord étaient partisans de rester dans l'UE, mais une minorité importante des députés, y compris certains ministres du Gouvernement, ont fait campagne pour un retrait de l'UE.
3. Le résultat du référendum a donné vainqueur la sortie de l'Union Européenne avec une majorité de 52% (une différence d'environ 1,3 million d'électeurs). Les résultats reflètent de grandes disparités régionales, avec la majorité de l'Écosse, Londres et l'Irlande du Nord ayant voté pour rester, et le reste de l'Angleterre et le Pays de Galle votant pour un retrait de l'UE.

### **L'impact sur les partis politiques**

4. Quelques heures après le résultat, le Premier Ministre David Cameron a indiqué qu'il démissionnerait. Puis a suivi une campagne dramatique pour lui succéder à la tête du Parti conservateur au pouvoir. Les autres candidats ayant fait retraite, Theresa May, jusqu'alors Ministre de l'Intérieur, a pris la tête du parti sans devoir faire appel à une élection nationale des membres du parti, ce qui aurait retardé la désignation du nouveau Premier ministre jusqu'à l'automne. Mme May a été nommée Première ministre par la Reine le 13 juillet et a formé sans élection générale un nouveau gouvernement conservateur comprenant à la fois des Ministres ayant voté pour un retrait de l'UE et des Ministres ayant voté pour y rester.
5. Le référendum a également eu un impact important sur le parti d'opposition travailliste, dont la plupart des députés s'étaient prononcés pour rester dans l'Union européenne. Le 28 juin, une motion de défiance contre le chef de l'opposition Jeremy Corbyn a été votée par les députés du Parti travailliste à Westminster à 172 votes contre 40. Cette motion était en partie due à un

sentiment qu'il n'avait pas mené une campagne suffisamment vigoureuse pour rester dans l'UE. Malgré la démission de la plupart du Gouvernement fantôme (qui occupe les banquettes installées à l'avant de la salle plénière), M. Corbyn a décidé de rester, confiant que son mandat venait des membres du Parti travailliste hors du parlement. Sa place à la tête du parti a été contestée par d'autres députés mais il a largement emporté une élection par les membres du parti en septembre. Il demeure à la tête du parti de l'opposition. Les tensions restent présentes au sein des députés du Parti travailliste.

6. L'impact sur les petits partis a été varié. Le résultat du référendum a renforcé le Parti national écossais, qui avait remporté tous les sièges écossais sauf trois lors de l'élection de 2015. Les libéraux démocrates, qui avaient perdu la plupart de leurs sièges lors de la même élection, ont vu une reprise modeste de leur support, entre autres de par leur forte opposition au Brexit et leur appel à un second référendum. Le Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP), qui malgré avoir remporté 12% des votes lors de l'élection de 2015 n'a qu'un député, semble avoir perdu son élan depuis son succès lors du référendum

### **Le processus de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne**

7. Même s'il comprend de nombreux députés qui souhaitent rester dans l'Union européenne, le nouveau Gouvernement a fermement déclaré que les résultats du référendum devaient être mis en œuvre. Il a annoncé qu'il enclencherait avant la fin du mois de mars 2017 les procédures de sortie de l'UE, en notifiant son intention de se retirer en faisant appel à l'article 50 du Traité sur l'Union européenne. Pour signaler ses priorités, il a établi un nouveau Ministère pour la Sortie de l'Union européenne pour gérer le processus du Brexit, ainsi qu'un Ministère pour le Commerce international
8. Il est prévu que le processus de négociation pour la sortie de l'Union européenne prenne jusqu'à deux ans. Jusque-là, le Royaume-Uni restera membre de l'UE et sera soumis à l'ensemble de ses lois et de ses obligations, fixé par le traité de l'UE. Ceci étant la première fois qu'un Etat membre quitte l'Union européenne, le processus de sortie n'est pas parfaitement clair. Par exemple, la loi n'établit pas clairement si une notification de sortie peut être révoquée.
9. La grande majorité de la Chambre des Communes a soutenu le point de vue du Gouvernement que le résultat du referendum doit être respecté, même si la plupart des députés souhaitent que le Royaume-Uni reste dans l'Union européenne. Le débat politique n'a pas porté sur la question de savoir si le Royaume-Uni doit ou non quitter l'UE, mais sur la nature de l'accord sur la sortie de l'UE et la relation future du Royaume-Uni avec l'UE, entre autres si le Royaume-Uni doit avoir une « sortie ferme » (complètement en dehors de l'UE) ou « sortie souple » (en restant membre de certaines des structures de l'UE tel que le marché unique).
10. Le type de sortie de l'UE qu'aura le Royaume-Uni ne dépendra bien sûr pas seulement de ce que veut le Royaume-Uni mais également du résultat des négociations avec ses partenaires européens. Le Gouvernement a d'abord refusé de fournir beaucoup d'informations sur sa position de négociation et a déclaré de manière répétée qu'il ne commenterait pas le déroulement de ces négociations.

### **Arrêt de la Cour suprême : le cas Miller**

11. La première contestation importante du Brexit s'est déroulée non pas au parlement mais devant les tribunaux. Le Gouvernement avait d'abord considéré déclencher l'article 50 sans loi habilitante, s'appuyant uniquement sur les pouvoirs accordés aux Ministres. Gina Miller, une citoyenne, a lancé une procédure d'examen judiciaire pour contester cette opinion. Sa contestation a été maintenue d'abord par la Haute Cour le 3 novembre 2016, puis, suite à l'appel du Gouvernement, par la Cour suprême le 24 janvier. La Cour suprême a décidé par un vote majoritaire qu'une législation primaire était requise. Cette décision était basée principalement sur le fait que la notification de retrait modifierait de manière si substantielle le fonctionnement des lois en vigueur qu'elle requerrait de nouvelles lois pour mettre en œuvre le changement. La Cour suprême a cependant décidé à l'unanimité que les législatures dévolues n'avaient pas le pouvoir de bloquer le déclenchement de l'article 50 par le Gouvernement.<sup>1</sup>

### **Le projet de loi sur la notification de sortie de l'Union européenne**

12. En réponse à cette décision, le Gouvernement a présenté un court projet de loi (deux clauses) à la Chambre des Communes le 26 janvier, lui donnant l'autorité légale de lancer une notification de retrait.<sup>2</sup> Il a été dit que le Gouvernement avait peut-être essayé de rédiger un projet de loi avec une portée si limitée qu'il ne pouvait être modifié. Si tel était le cas, il n'a pas eu de succès. L'étape d'examen par un comité s'est déroulée en trois jours en salle plénière (« Comité plénier ») : plus de 200 clauses nouvelles et plus de 90 amendements ont été déposés pour le débat. L'accent a été mis sur le droit des citoyens de l'Union européenne résidant au Royaume-Uni, les priorités pour les négociations et le rôle du parlement sur l'approbation des résultats des négociations en temps voulu.

13. Dans le cadre de cette procédure sur le projet de loi, et en réponse aux pressions mises au Gouvernement de fournir d'avantage d'informations sur ses objectifs, le Gouvernement a publié un Livre blanc<sup>3</sup> détaillant les objectifs qu'il cherche à réaliser lors des négociations sur la sortie de l'UE et sur une nouvelle relation avec l'UE. Le Gouvernement a également reconnu qu'un vote au parlement aurait lieu à la fin des négociations et avant le retrait du Royaume-Uni de l'UE. La nature exacte de ce vote et son impact demeurent cependant flous.

14. La Chambre des Communes n'a pas amendé le projet de loi mais la Chambre des Lords a voté pour deux amendements au projet de loi : l'un garantissant le droit de résidence des citoyens de l'UE et de l'Espace économique européen résidant actuellement au Royaume-Uni, et l'autre incluant dans la loi l'exigence d'une approbation parlementaire sur une décision du Gouvernement de se retirer de l'UE à la fin de la période de négociation. Suite au succès du Gouvernement à renverser ces amendements lors du retour de ce projet de loi sur le parquet de la Chambre des Communes, la Chambre des

<sup>1</sup> See <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf>

<sup>2</sup> European Union (Notification of Withdrawal) Bill, Bill 132, Session 2016-17  
<https://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2016-2017/0132/17132.pdf>

<sup>3</sup> *The United Kingdom's exit from, and new partnership with, the European Union*, 2 February 2017, Cm 9417  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/589189/The\\_United\\_Kingdoms\\_exit\\_from\\_and\\_partnership\\_with\\_the\\_EU\\_Print.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589189/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Print.pdf)



Lords n'a pas insisté davantage. Le projet de loi a été adopté le 16 mars sous sa forme initiale. Il est prévu que le Gouvernement donne sa notification de retrait au Conseil européen le 29 mars.

### **Le grand projet de loi sur l'abrogation et autre législation attendue**

15. Le Gouvernement a annoncé qu'il introduirait lors de la prochaine session parlementaire (l'année parlementaire débutant en mai 2017) un grand projet de loi sur l'abrogation (« Great Repeal Bill »), visant à abroger la loi des Communautés européennes de 1972 et à convertir l'ensemble de la législation de l'Union européenne en vigueur en loi britannique. Pour fournir une certitude juridique lorsque le Royaume-Uni quittera l'UE, il prévoit que les lois et règles existantes s'appliqueraient. Suivront des décisions sur les éléments de ces lois à garder, amender ou abroger. Le Gouvernement a également annoncé que ce projet de loi permettrait à des lois secondaires de mettre en place des changements à des lois existantes qui ne pourraient autrement fonctionner correctement une fois le retrait de l'UE terminé.
16. Ni la nature exacte ni le calendrier de ce projet de loi ne sont connus. Il est cependant attendu qu'il fasse l'objet d'un important débat politique et d'un examen rigoureux durant les années à venir. Les dispositions attendues permettant l'amendement de lois par des lois secondaires sont susceptibles de faire l'objet de controverses. Si celles-ci sont adoptées, elles mèneront certainement elles-mêmes à de nombreuses lois secondaires qui devront également faire l'objet de d'un examen parlementaire.
17. Le Gouvernement a annoncé qu'il y aurait des projets de loi relatifs à des domaines politiques spécifiques au sein desquels des changements devront être faits, par exemple sur l'immigration et les douanes. L'« Institute for Government », un groupe de réflexion bien informé, a récemment rapporté qu'il s'attendait à ce que jusqu'à 15 nouveaux projets de loi soient nécessaires pour mettre en place la sortie du Royaume-Uni de l'UE, en plus du projet de loi sur l'abrogation. Cela laisserait peu de temps parlementaire pour les sujets ne touchant pas du Brexit.<sup>4</sup> De nouveau, la nature et le calendrier de ces projets de loi ne sont pas encore connus. Il est toutefois évident que le programme législatif des deux années à venir et plus sera à la fois lourd et controversé. Des prolongements des heures de séance et des pressions supplémentaires sur les ressources des services parlementaires sont attendus.

### **Tribunaux européens**

18. Un des arguments principaux des partisans du retrait du Royaume-Uni de l'UE était la reprise du contrôle de la loi britannique. Le Gouvernement a clairement indiqué son intention de retirer le contrôle juridictionnel de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) au Royaume-Uni. Il faudra mettre en place un nouveau mécanisme pour résoudre tout conflit entre le Royaume-Uni et l'UE. La nature exacte de ce mécanisme reste à être déterminée.
19. Le Gouvernement a reporté à plus tard des propositions controversées de limiter la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme et d'édicter une « Déclaration britannique des droits ». Le Royaume-Uni restera membre du Conseil de l'Europe (une institution à part et plus large que l'UE).

---

<sup>4</sup> Legislating Brexit, Institute for Government, March 2016.  
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/legislating-brexite>

### **Impact sur la dévolution et les relations internes britanniques**

20. Le résultat du référendum a abouti à un regain des tensions par rapport à l'accord de dévolution, au travers duquel certains pouvoirs sont décentralisés aux gouvernements et législatures écossaise, galloise et d'Irlande du Nord. Le Royaume-Uni a voté pour quitter l'UE mais l'Écosse a fortement voté pour rester dans l'UE. Ceci a ravivé certaines pressions politiques en Écosse pour son indépendance du Royaume-Uni. Celle-ci avait été étroitement rejetée lors d'un référendum en septembre 2014. Le Parti national écossais, au pouvoir au Gouvernement écossais, voudrait voir l'Écosse devenir un membre indépendant de l'Union européenne. En attendant, il met la pression sur le Gouvernement britannique pour que le Royaume-Uni reste dans le marché commun et l'union douanière de l'UE. La Première ministre écossaise, Nicola Sturgeon, a récemment appelé à un second référendum sur l'indépendance de l'Écosse. Malgré la réponse de la Première ministre britannique Theresa May que « ce n'est pas le bon moment » pour cette question, ceci restera certainement une source de contention.
21. Le Brexit entraîne également des difficultés en Irlande du Nord. Même si le parti le plus important, le Parti unioniste démocratique, s'était prononcé en faveur d'un retrait de l'UE, une majorité étroite des électeurs avait voté pour rester dans l'UE. Des inquiétudes concernant les implications du Brexit sur la frontière ouverte entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord existent, ainsi que concernant l'accord politique délicat et l'entente sur le partage des pouvoirs qui ont maintenu la paix en Irlande du Nord depuis l'Accord du vendredi saint de 1998. Les élections de l'Assemblée de l'Irlande du Nord en mars ont vu une augmentation du taux de participation. Les résultats ont montré une polarisation des votes entre le Parti unioniste démocratique d'un côté et Sinn Féin de l'autre.
22. De vifs débats sont attendus entre le Royaume-Uni et les gouvernements dévolus quant à savoir si les pouvoirs rapatriés de l'UE doivent être retenus par le Gouvernement britannique ou décentralisés vers les nations, régions ou même les gouvernements locaux. Certains de ces pouvoirs sont liés à des thèmes politiques déjà décentralisés, comme la pêche et l'agriculture.
23. Le Parti national écossais demande que de nouveaux pouvoirs soient dévolus au parlement écossais, tels que les lois sur l'emploi. Dans l'intérêt du commerce, le Gouvernement britannique, lui, est désireux, d'assurer un cadre réglementaire cohérent pour tout le Royaume-Uni.

### **Impact sur les commissions parlementaires**

24. Les changements des structures ministérielles du Gouvernement de Mme May ont entraîné des changements des commissions de contrôle parlementaire de la Chambre des Communes. Une nouvelle commission pour le retrait de l'Union européenne a été mise en place pour contrôler le Ministère pour le Retrait de l'UE. Pour refléter l'importance de l'intérêt suscité par cette question, cette commission contient 21 députés au lieu de 11 comme il est d'habitude pour les commissions de contrôle. Une nouvelle commission contrôlant le nouveau Ministère du Commerce international a également été créée. Plusieurs commissions de contrôle, entre autres la nouvelle commission s'attendant au retrait de l'UE, sont présidées par des membres importants du

Parti travailliste, des ministres sous les Gouvernements Blair et Brown, qui avaient résigné leur place sur les bancs avants dans le Gouvernement fantôme pour s'opposer à Mr Corbyn.

25. En plus de ces nouvelles commissions de contrôle, les commissions existantes ont de façon active mené des activités de contrôle portant sur les questions du Brexit sur leurs Ministères attitrés. A ce jour, les commissions de contrôle des deux chambres mènent 35 enquêtes portant sur le Brexit. Ce taux d'activité entraîne un risque de dédoublement des travaux et de surcharge. Il met également une pression sur les services de support administratif. Au niveau du personnel, les équipes des commissions coopèrent pour partager l'information et les connaissances. Elles travaillent également en étroite collaboration avec les spécialistes des services de recherche et avec les avocats du bureau du procureur du Président de la Chambre.
26. A long terme, le Brexit entrainera probablement des changements du système de commission de contrôle des deux chambres. La commission de contrôle européen de la Chambre des Communes continuera son travail requis de contrôle des textes législatifs émanant de l'UE jusqu'à la date de retrait, mais probablement pas au-delà de cette date. Une restructuration plus radicale sera requise dans la Chambre des Lords, où la structure des commissions est basée sur une commission sur l'UE et six sous-commissions thématiques.

### **Impact sur le personnel parlementaire**

27. S'abstenir de toute activité politique et d'exprimer son opinion politique en public sont des exigences fondamentales attendues du personnel parlementaire. Le personnel est habitué à se tenir à l'écart de la politique mais il a été plus difficile de se détacher de la question existentielle de la relation future du Royaume-Uni avec l'UE. Le résultat inattendu du referendum a autant choqué le personnel parlementaire que les députés et le pays en général. Pour certains le résultat a été bouleversant. Un certain nombre de notre personnel est citoyen d'autres États membres, et un plus grand nombre non quantifié ont des partenaires ou de la famille venant d'autres États membres. L'incertitude persistante quant à leur droit de résidence après le retrait du Royaume-Uni est naturellement une source d'anxiété. En tant que cadres dirigeants, nous avons tenu notre personnel informé et leur apportons du soutien personnel, sans pour autant exprimer d'opinion sur les mérites de cette question.



**M. José Manuel ARAÚJO (Portugal)** a remercié l'oratrice pour sa communication particulièrement intéressante pour les membres de l'Union-Européenne. Il a souhaité savoir si la Chambre des Communes et la Chambre des Lords avaient communiqué avec les citoyens à l'occasion du référendum, pour s'assurer que les électeurs étaient suffisamment informés avant de se prononcer. Il a demandé comment avait été choisi l'ordre des deux questions (rester ou sortir de l'Union européenne) posées lors du référendum, expliquant qu'au Portugal, dans ce cas de figure, c'est un tirage au sort qui détermine l'ordre des questions posées.

Il a ensuite voulu savoir si une seule commission ad hoc s'occuperait de l'immense travail d'adaptation de la loi nationale suite à l'abrogation des directives et règlements européens, ou si ce travail serait mené par plusieurs commissions.

**M. Christophe PALLEZ (France)** a demandé s'il était excessif de dire que le Parlement britannique consacrerait quasiment tout son temps durant les deux prochaines années à la gestion du Brexit, et si cela n'était pas perçu comme une perte de temps pour le Parlement qui ne pourrait se consacrer à d'autres sujets.

**Mme HELME** a répondu que les institutions n'avaient pas considéré qu'il était de leur ressort d'apporter l'information aux citoyens dans le cadre de cette campagne qui a laissé à désirer. Des documents de la bibliothèque de la Chambre des communes ont été mis à disposition, mais il n'y a pas eu de réel choix du Parlement sur ce point.

La commission électorale, organe indépendant supervisant les élections, a décidé de l'ordre dans lequel les questions seraient posées sur le bulletin de vote du référendum.

Elle a expliqué que plusieurs projets de loi seront examinés. D'abord, un grand projet de loi d'abrogation sera longuement examiné en séance plénière. Les commissions présenteront probablement de nombreux rapports à son sujet, mais le débat aura lieu dans l'hémicycle. Ensuite, une quinzaine de projets de loi d'ordre politique seront présentés par le Gouvernement sur les sujets qu'il convient d'appréhender.

Le grand projet de loi prévoira le maintien d'un statut quo en attendant que la conversion du droit européen en droit britannique puisse être réalisée : des changements interviendront dans la mesure où la décision du Brexit était motivée par une volonté de changement.

Elle a confirmé que la gestion du Brexit prendrait du temps au Parlement qui manquera de temps pour examiner d'autres sujets, mais a souligné que les personnes qui veulent quitter l'Union européenne considéraient sans doute que les effets négatifs étaient surestimés. Le degré de changement dépendra finalement de la manière dont le statu quo va être maintenu.

**M. Paul WABWIRE (Ouganda)** a souhaité savoir si le Parlement britannique ne se consacrait actuellement qu'au seul Brexit ou s'il travaillait sur d'autres sujets. Il a noté la création d'un ministère consacré au Brexit, et a voulu savoir si le Parlement avait lui-même recruté de nouveaux employés et créé des postes pour faire face à cet événement.

**M. Geert Jan A. HAMILTON (Pays-Bas)** a évoqué le cas de l'Ecosse : lors du référendum sur l'indépendance, il y avait peu d'enthousiasme en Europe pour une Ecosse indépendante alors qu'aujourd'hui les européens y seraient probablement favorables. Compte tenu de la dévolution des pouvoirs à l'Ecosse, pourrait-elle préserver certains acquis de l'Europe alors même que l'Angleterre et le Pays de Galles y renonceraient ?

**M. Alalla Said LORO (Soudan du Sud)** a souhaité savoir si le Brexit avait inspiré la décision récente de l'Ecosse de solliciter un second référendum. Il a demandé si une position avait déjà été prise par le Parlement britannique quant à la relation future entre le Royaume-Uni et l'Union européenne et quelle serait la place du Parlement britannique dans ce débat.

**Mme Jeanine KAMBANDA (Rwanda)** a demandé si, compte tenu de ce processus de sortie de l'Union européenne, le Royaume-Uni envisageait un changement dans les relations avec des pays autres qu'européens, par exemple les pays membres du Commonwealth ou d'autres réseaux internationaux.

**M. Jean NGUVULU KHOJI (République Démocratique du Congo)** a voulu savoir quelles étaient les conséquences du Brexit sur le fonctionnement du Parlement du Royaume-Uni, notamment en ce qui concerne sa composition et ses relations avec les autres parlements et avec l'Union européenne de manière générale.

**Le Dr. Nelson MAGBAGBEOLA (Parlement de la CEDEAO)** a également voulu savoir précisément quels changements affecteraient le travail des commissions dans les deux chambres du Parlement britannique en raison du Brexit.

**Le Dr. Ulrich SCHÖLER (Allemagne)** a considéré être en mesure d'exprimer combien le Parlement et la population allemands regrettaient la décision du Brexit. Il a remarqué que même si le Royaume-Uni quittait l'Union européenne, il ne pouvait pas quitter l'Europe, et qu'il conviendrait d'examiner, dans le cadre des négociations, comment garder une étroite collaboration avec les institutions européennes à l'avenir. Sur la question du rôle du Parlement, il a présumé que si un tel débat avait eu lieu en Allemagne, il y aurait eu des demandes, de la part des parlementaires, auprès du service de recherche pour analyser la situation, appréhender les avantages de la sortie, et comparer différentes analyses. Il a donc demandé si de telles demandes avaient été faites à Westminster.

**Mme HELME** a répondu que le Parlement se concentrait en effet actuellement sur le Brexit mais qu'il examinait également d'autres projets de loi et qu'il demeurerait d'autres sujets à débattre, tels que la sécurité à Londres par exemple.

Elle a expliqué que sur ce sujet le Parlement travaillait à effectif constant, en redéployant les moyens existant pour répartir les effectifs entre les commissions. Elle a ajouté qu'il était aussi fait appel à l'expertise, mais que sur certains sujets précis tel que le commerce international, cela était délicat, au point que même le Gouvernement était à la recherche de l'expertise sur le sujet.

Revenant sur la question relative à la dévolution des pouvoirs à l'Ecosse dont elle a souligné le caractère intéressant bien que difficile, elle a répondu que le projet de loi général serait applicable à tout le Royaume-Uni et qu'il n'était pas encore établi qu'il faille une motion de consentement du Parlement écossais pour l'approuver. Elle a souligné qu'en temps normal, la procédure habituelle est de ne pas adopter de lois à l'échelle du Royaume-Uni sans recevoir le consentement des parlements qui ont des pouvoirs dévolus sur les domaines à propos desquels le Parlement britannique propose de légiférer. Mais le Parlement du Royaume-Uni conserve néanmoins le pouvoir de légiférer sur tout le territoire du Royaume. La question méritera cependant d'être étudiée.

S'agissant de la deuxième demande de référendum écossais, elle a expliqué que le Brexit avait en effet probablement donné au parti national écossais le prétexte dont il avait besoin pour demander un nouveau référendum, ajoutant que la Première ministre ne souhaitait a priori pas suivre cette voie.

A propos de l'incidence du Brexit sur les relations entre le législatif et l'exécutif, elle a expliqué qu'un vote du Parlement aurait lieu sur tout accord qui serait passé par le Gouvernement au sujet des relations futures avec les institutions européennes, mais que l'étendue de ce vote, à savoir la faculté du Parlement d'ajuster l'accord ou la seule possibilité d'approuver ou de rejeter l'accord conclu, n'était pas encore clairement déterminé.

Elle a remarqué que les partisans du Brexit étaient favorables à des relations plus globales avec d'autres pays du monde et souhaitaient donner davantage de pouvoirs au Commonwealth et en a conclu qu'il existait un potentiel de développement du commerce international. Mais le Royaume-Uni faisant partie de l'Europe, des échanges commerciaux continueront de s'y faire.

Elle a estimé qu'il ne devrait pas y avoir d'impact sur la composition du Parlement, sauf à ce que le mouvement d'indépendance de l'Ecosse ne finisse par aboutir.

S'agissant du fonctionnement du Parlement, l'adoption de lois relatives à la sortie de l'Union européenne serait le principal travail à moyen terme.

Elle a confirmé qu'il y aurait des changements au système des commissions avec la création de deux nouvelles commissions. Traditionnellement, il existe une commission par ministère, aussi la création d'un ministère chargé du Brexit a-t-elle conduit à la création d'une commission à la Chambre des Communes. Elle a souligné que la Chambre des Lords devrait probablement également suivre la même adaptation.

Elle a remercié l'Allemagne pour l'expression de ses regrets suite à la décision du Brexit, et a confirmé que la Bibliothèque de la Chambre des communes avait été sollicitée pour produire des documents et des analyses techniques, mais qu'en revanche elle n'avait pas produit d'analyse sur la forme que pourrait prendre la sortie de l'Union européenne.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a remercié Mme HELME pour sa communication et les membres pour leurs questions.

### **3. Débat général : La fonction de Secrétaire général est-elle une fonction politique ?**

Modération du débat par **M. Najib EL KHADI**, Secrétaire général de la Chambre des représentants du Maroc

Ostensiblement, juridiquement et selon l'éthique de la fonction publique parlementaire telle qu'elle est universellement reconnue, le Secrétaire général de l'institution parlementaire est considéré principalement comme étant un responsable administratif. Comme à l'accoutumée et comme il est le cas dans tous les parlements, le Secrétaire général est le premier responsable de l'administration de l'institution parlementaire considérée d'une part, comme étant un outil de mise en œuvre et d'exécution des décisions des autorités politiques, ainsi que l'accompagnement du travail des parlementaires, et d'autre part, une force de proposition d'idées, de stratégies et de programmes de travail permettant d'accroître la performance et l'améliorer. Cependant, la nature de l'institution parlementaire comme étant une

institution politique par excellence, appelée à gérer les différences entre tous les acteurs de la vie politique, est une institution qui légifère et qui contrôle... de ce fait, elle fait voyager le Secrétaire général quotidiennement dans un espace politique par excellence, dont les outils de travail de base sont d'abord la Constitution et qui n'est nullement considérée comme un document administratif. La constitution est un document politique par excellence qui exprime la philosophie et la perspective de la relation entre les institutions de l'Etat.

La seconde référence du travail du Secrétaire général est le règlement intérieur de l'institution, sachant que tout règlement intérieur est un document juridique qui reflète certaines relations réglementées entre toutes les composantes de l'institution, et qui incarne et comprend la mise en œuvre et la réalisation des fonctions des mécanismes de l'établissement politique.

Le Secrétaire général est appelé dans le cadre de ses fonctions et exigences quotidiennes à être en contact avec les présidents des groupes politiques, les présidents des commissions ainsi qu'avec les membres du Bureau et ce, dans le cadre de la mise en œuvre du programme de travail du Bureau, et par rapport à tous ces contacts, il est appelé en première diligence à se conformer aux dispositions de la Constitution et les exigences du Règlement intérieur. Pour certaines situations qui ne sont pas toujours faciles ou aisées, le Secrétaire général peut jouer le rôle de médiateur ou de conseiller, et il est même, parfois, obligé de chercher un consensus pour surmonter une situation délicate. Ainsi, comment ne pourrait-on pas considérer tout cela comme étant un travail politique ?

En fin de compte, il semble que le débat qui se pose à cet égard, entre ce qui est d'ordre administratif (lignes de démarcation) et ce qui est politique, nous rappelle le débat, qui a été, et qui demeure toujours posé, par les philosophes des sciences et des spécialistes des méthodes de la science et de l'épistémologie en général sur la relation entre la science et la philosophie, où beaucoup de philosophes de la science débattent encore de la relation entre la recherche scientifique et la philosophie et l'étendue de l'influence d'une sorte de philosophie spontanée ou implicite sur la pratique scientifique.

En bref, si la fonction du Secrétaire général exige le strict respect de l'éthique professionnelle (la neutralité, l'impartialité, le secret professionnel, etc.....), et puisque cette fonction est pratiquée dans un espace politique par excellence, il est certain qu'elle acquière une dimension politique. Il est donc préférable que cette dimension politique soit bien pensée, rationalisée et réfléchie, plutôt que spontanée, prenant en compte le sens référentiel dont la base reste la constitution, le règlement intérieur et les procédures et la recherche du consensus.

Les Secrétaires généraux sont les garants de la continuité, ce sont des femmes et des hommes de l'ombre, ils-elles sont appelé(e)s à se baigner tous les jours dans des eaux politiques, sans pour autant, mouiller leurs vêtements.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a souligné que la question posée était de savoir si le secrétaire général avait un rôle politique, administratif ou procédural, et a invité les membres à en discuter.

**Le Dr. Sabah Jumaa ALBAWI (Irak)** a considéré que le rôle du Secrétaire général était purement administratif car tout travail politique entacherait son impartialité. Les rapports qu'il entretient, même avec des politiques, doivent rester dans un cadre administratif. Il a souligné que le Secrétaire général pouvait connaître des pressions politiques et a donné un exemple issu du Parlement irakien. En Irak, le Parlement comprend 328 députés qui représentent différentes formations politiques et se répartissent dans une trentaine de Commissions. L'activité politique y est très importante, et si le Secrétaire général commençait à travailler de façon politique avec les différents groupes, il pourrait devenir un bouc émissaire dès la survenue de problèmes.

**M. Boubakar TIEMOGO (Niger)** a estimé que la question n'était pas encore totalement tranchée. Il a remarqué que la vocation première du secrétaire général au Niger était d'être un haut fonctionnaire, sans affiliation politique. Ainsi, l'Assemblée nationale est dirigée par un fonctionnaire, sous l'autorité du Président, pour éviter que les partis ne nomment à ce poste un politique. Mais la question demeure ambiguë car cette nomination intervient sous l'autorité du Président, qui est un homme politique. Il en a déduit que si le secrétaire général ne pouvait pas prendre de position tranchée dans les débats politiques, il devait néanmoins prêter une écoute attentive au Président, tout en faisant son travail de fonctionnaire. Comme tous les fonctionnaires au Niger, le secrétaire général a interdiction de prendre une position politique au sein de l'hémicycle. Ses opinions politiques doivent demeurer confidentielles.

**Le Dr. Ulrich SCHÖLER (Allemagne)** a considéré que l'introduction au débat avait clairement expliqué les différentes fonctions de secrétaire général. Pour répondre à la question de savoir si c'est une fonction politique ou purement administrative, il a souligné que cela dépendait des circonstances et du contexte dans lequel le secrétaire général intervenait. Il y a d'abord là une question structurelle : est-ce que le secrétaire général travaille au sein d'un Parlement multipartite ou comprenant un parti unique ? Cela dépend aussi de la façon dont le Secrétaire général est lié au Président du Parlement qui lui-même a un rôle qui varie en fonction des systèmes parlementaires : certains sont contraints de démissionner de leur parti s'ils sont nommés Président, d'autres peuvent continuer à occuper l'espace politique tout en étant président. Or, les fonctions du secrétaire général dépendent aussi de la façon dont il est nommé ou élu. La nomination du secrétaire général par le Président du Parlement a une influence sur la relation étroite qui se noue entre le secrétaire général et le Président, et sur le point de savoir si le secrétaire général doit rendre des comptes au seul Président qui l'a nommé ou au Parlement dans son ensemble. Il a également souligné que certains secrétaires généraux étaient d'anciens parlementaires, avaient une expérience politique, tandis que d'autres viennent du secteur privé. Il a conclu qu'il existait une diversité des systèmes parlementaires et une diversité de ce qui est attendu d'un secrétaire général.

**M. Yousif Ahmed ALROWAIE (Bahreïn)** a souligné que la fonction de secrétaire général devenait parfois politique, en particulier lorsque le secrétaire général travaille avec le Président, bien qu'à la base il s'agisse d'une fonction administrative exercée par un secrétaire général impartial qui n'est pas membre d'un parti et n'agit pas en faveur d'un parti. La constitution d'un pays peut définir le cadre des fonctions d'un secrétaire général qui ne légifère pas, de sorte que sa fonction est purement administrative. Il a relevé que le secrétaire général était responsable de tout ce qui se passe au sein du Parlement et a déclaré qu'il convenait que son action



reste éloignée des partis politiques. Il a ajouté que dans son pays le secrétaire général était nommé et rendait des comptes au Président du Parlement.

**M. Alalla Said LORO (Soudan du Sud)** a souligné que le rôle du secrétaire général était en général défini par la constitution et le règlement d'un parlement : il est le chef administratif du Parlement tandis que le Président en est le chef politique. Il a ajouté qu'il était demandé au secrétaire général d'être neutre, tout en admettant que lorsqu'un lien de confiance se crée entre le Secrétaire général et le Président, il arrive que ce dernier lui demande des conseils politiques et l'implique ainsi dans l'arène politique, ce qui fait poser un risque sur l'exercice de ses fonctions.

**M. William BEFOUROUACK (Madagascar)** a confirmé que la fonction de secrétaire général était généralement déterminée par les textes qui définissent ses attributions, privilèges et obligations. Il a constaté que la fonction de secrétaire général pouvait avoir tendance à dévier vers le politique. Il a évoqué le bureau permanent du Parlement de Madagascar, qui est un organe décisionnel politico-administratif et que le secrétaire général conseille et dont il assure le suivi des décisions. Il a ajouté qu'en tant que manager, par exemple en matière de recrutement, le secrétaire général devait néanmoins se conformer aux attentes du Président de l'Assemblée nationale tout en respectant le secret professionnel. Il a conclu que la fonction de secrétaire général était une fonction administrative qui devenait dans certains cas politique.

**M. Philippe SCHWAB (Suisse)** a demandé si les secrétaires généraux étaient la bonne personne pour répondre à cette question et s'il ne faudrait pas plutôt la poser aux politiques car ce sont eux qui décident du rôle qu'ils souhaitent confier au secrétaire général. Cette question mise à part, il a répondu de façon catégorique que oui, la fonction de secrétaire général était une fonction politique car il travaille dans un cadre politique, avec des politiques, sur des sujets politiques, il est choisi par des politiques et son autonomie dépend des politiques. Il a cependant établi le parallèle selon lequel on ne ferait jamais le reproche à un greffier dans un tribunal de faire du droit. Il en a déduit que la fonction de secrétaire général était une fonction politique mais qu'elle ne s'exerçait pas de façon politique. Or, il a souligné que la politique était parfois confondue avec les partis politiques. Le secrétaire général ne fait pas de politique partisane mais il a un rôle politique qui est d'aider le parlement à jouer son rôle dans la société. Il a relevé qu'il avait été indiqué que le secrétaire général « se baignait dans des eaux politiques sans pour autant mouiller ses vêtements ». Il a recommandé que le secrétaire général soit plutôt un maître-nageur, qui reste à côté du bassin, donne des instructions de manière à ce que tous les baigneurs restent dans leur couloir de natation tout en maintenant un périmètre de sécurité. La première chose que doit faire un secrétaire général c'est de définir vis à vis du politique son périmètre d'autonomie et son périmètre de responsabilité.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a remercié Philippe Schwab pour le parallèle ainsi opéré et a ajouté que les membres étaient désormais probablement tous motivés pour réfléchir à leurs fonctions.

**Mme Barbara DITHAPO (Botswana)** a relevé que dans son pays, le rôle du secrétaire général était défini par la Constitution et le règlement, et qu'il devait rester neutre politiquement. Des règles s'appliquent pour savoir comment le secrétaire général peut naviguer dans les eaux politiques, notamment pour chercher des accords

entre les partis, mais il ne peut jamais trancher politiquement et doit décider de façon neutre, en faisant primer le fonctionnement efficace du Parlement.

**M. DO Manh Hung (Vietnam)** a demandé au Secrétaire général du Parlement du Maroc si compte tenu de l'étendue de ses fonctions, il pensait qu'il devait s'occuper des questions plutôt administratives ou politiques. Il a également souhaité savoir si l'ASGP avait déjà comptabilisé le nombre de secrétaires généraux occupant une fonction politique et le nombre de ceux occupant une fonction administrative.

**M. Bachir SLIMANI (Algérie)** a confirmé que la fonction de secrétaire général était administrative mais a rejoint les propos de M. Schwab sur le fait qu'en travaillant avec des groupes et partis parlementaires, des commissions, le secrétaire général fait malgré lui de la politique. Mais il a considéré que l'essentiel était que le secrétaire général n'exprime pas son point de vue et demeure une institution d'aide à la décision qu'il exerce de manière secrète pour le Président.

**M. Marc RWABAHUNGU (Burundi)** a estimé que la question avait été bien résumée par les interventions précédentes mais a souhaité revenir sur le cas des situations de crise. Il a remarqué que depuis onze ans qu'il était secrétaire général, il avait été confronté, pendant les périodes de crise, à des pressions et des sollicitations politiques en vue de lui faire jouer un rôle politique. Il a pourtant recommandé de se tenir à distance du politique même dans ces situations.

**Mme Jeanine KAMBANDA (Rwanda)** a souligné que dans certains pays comme au Rwanda le secrétaire général était nommé par décret présidentiel mais que, dans la mesure où le gouvernement a accepté de partager le pouvoir au sein du Parlement, le secrétaire général pouvait venir d'un autre parti que le Président. Elle a souligné que les secrétaires généraux devaient être neutres mais devaient parfois prendre une décision politique. Les membres du bureau émanant de différents groupes politiques, il convient d'être ferme pour apporter une contribution en faveur d'un meilleur fonctionnement du Parlement. Un rôle consultatif pour parvenir à des accords peut prendre une dimension politique et contribuer à la prise de décision au sein du bureau et de la Conférence des présidents.

**Mme Andrea SAMPAIO PERNA (Brésil)** a précisé que dans son pays, il existait une séparation des pouvoirs entre le secrétaire général qui s'occupe des questions législatives et le directeur général qui travaille sur les procédures. Compte tenu de l'existence de 513 députés et de 15000 fonctionnaires, il s'agit d'une division des tâches destinée à préserver l'impartialité.

**M. Geert Jan A. HAMILTON (Pays-Bas)** a remercié M. El Khadi pour le caractère philosophique de l'introduction. Il a répondu que non, il ne s'agissait pas d'une fonction politique car les secrétaires généraux sont des fonctionnaires. Mais il a confirmé qu'il pouvait être établi une distinction en fonction de la façon dont le secrétaire général accède à son poste. Il a expliqué qu'aux Pays-Bas, la Constitution prévoit que «la Chambre nomme le secrétaire général ». Il s'agit donc d'une décision prise au niveau politique. Dans d'autres pays le Président du Parlement le nomme, et alors le secrétaire général dépend de lui, de sorte que le Président peut être tenté de nommer quelqu'un qui a les mêmes vues politiques que lui. Il arrive aussi que le secrétaire général soit un élu. Mais il a néanmoins tenu à souligner que dans la plupart des cas le secrétaire général est un fonctionnaire de l'Etat qui sert au niveau politique, agit dans un environnement politique et a une nature politique ne serait-ce

que pour décider l'ordre des interventions ou nommer des personnes dans des organes. La neutralité est néanmoins la caractéristique principale de la fonction.

Il a expliqué qu'il travaillait dans un environnement multipartite où le secrétaire général ne peut survivre que s'il est neutre et a la confiance de tous les partis politiques, qui ont conscience que cette personne peut prendre des décisions qui, bien qu'elles pourraient être vues comme partiales, sont prises de façon neutre. Il a raconté avoir été saisi récemment d'une motion qui soulevait des questions constitutionnelles et avoir défendu l'institution et agit de manière impartiale. Les opposants à la motion étaient satisfaits par l'argument juridique, mais le propos du secrétaire général était uniquement de défendre le droit, pas d'aller dans le sens de ceux qui s'opposaient à la motion. Il a conclu que le secrétaire général ne cherchait pas à atteindre des objectifs politiques.

**M. Edwin BELLEN (Philippines)** a expliqué que dans son pays le secrétaire général est élu par la Chambre et n'a pas la sécurité de l'emploi ni de mandat fixe. En cas de dissolution, le secrétaire général perd également son mandat. L'attribution d'un mandat fixe signifierait que le secrétaire général est administratif et non politique. Le secrétaire général supervise et contrôle tous les bureaux du secrétariat, et exerce ces fonctions de manière administrative.

**Le Dr. Nelson MAGBAGBEOLA (Parlement de la CEDEAO)** a relevé qu'auparavant, le secrétaire général de son institution était nommé à un poste politique pour un mandat fixe. En dépit d'une nomination politique, il a été établi que le rôle du secrétaire général devait rester administratif. Le secrétaire général veille au respect du traité et aux intérêts de la Communauté. Désormais, le secrétaire général est un fonctionnaire et demeure en fonction jusqu'à sa démission ou son départ à la retraite. Il a conclu que tout en travaillant avec des politiques, le secrétaire général devait rester neutre.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a souligné le caractère très intéressant de cette discussion. Elle a répondu à la question du Vietnam que le Comité Exécutif de l'ASGP pourrait peut-être élaborer une enquête pour déterminer quels sont les secrétaires généraux qui sont politiques et ceux qui sont administratifs.

**M. EL KHADI** a remarqué que le nombre d'intervenants dans ce débat reflétait bien l'intérêt du sujet et de la problématique. Il a établi un parallèle avec le débat récurrent portant sur la question de savoir s'il existait une objectivité des sciences humaines et a souligné que même lorsque l'on dit la vérité, celle-ci a un impact sur le déroulement des choses. Aussi, même lorsque les secrétaires généraux respectent les principes de neutralité, d'impartialité, d'action en faveur de l'institution, de respect des textes, le conseil donné qui résulte d'une interprétation de la vérité aura un impact sur le fonctionnement de l'institution parlementaire.

Il a relevé que la fonction de secrétaire général était essentiellement administrative, mais qu'elle était pratiquée dans un environnement essentiellement politique. Il a souligné que cette dimension politique devait être rationalisée, réfléchie et que le secrétaire général devait agir selon le principe de neutralité.

Il a conclu que le secrétaire général est le gardien de la continuité, qu'il travaille sur le long terme et pour l'histoire, et que c'est dans cette continuité qu'il est le gardien des grandes valeurs qu'il convient de défendre.

Il a déclaré espérer avoir d'autres opportunités, au sein de l'ASGP, d'organiser de nouvelles discussions avec pareilles ouvertures sur les différentes dimensions d'un travail très spécial et passionnant.

*La séance est levée à 16h21.*



## **TROISIEME SEANCE**

**Lundi 3 avril 2017 (matin)**

***Présidence de Mme Doris Katai Katebe MWINGA***

*La séance est ouverte à 10h20.*

### **1. Remarques introductives**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a invité les participants à prendre place et s'est dite désolée pour le retard avec lequel a débuté la séance.

### **2. Nouveaux membres**

**Mme la Présidente** a indiqué que le secrétariat avait reçu des demandes d'adhésion qui ont été soumises et acceptées par le Comité exécutif. Elle en a donné la liste.

13. M. Achmad DJUNED

*Secrétaire général de la Chambre des  
représentants, Indonésie  
(remplace Dr Winantuningtyas T. SWASANANY)*

14. Mme Fiona KALEMBA

*Secrétaire générale de l'Assemblée nationale,  
Malawi  
(remplace M. Henry NJOLOMOLE)*

Les nouveaux membres ont été *acceptés*.

La Présidente a donné lecture de l'ordre du jour tel qu'adopté par le Comité exécutif et invité les membres à faire des observations :

**Lundi 3 avril (matin)**

**9h30**

Réunion du Comité exécutif

**10h**

***Thème : Parlement et société***

Communication de M. Philippe SCHWAB, Secrétaire général de l'Assemblée fédérale de Suisse: « La prise en compte des groupes d'intérêts dans la préparation de la législation : la procédure de consultation »

Communication de M. Christophe PALLEZ, Secrétaire général de la Questure de l'Assemblée nationale française : « Les conditions matérielles de l'exercice du mandat parlementaire : quel contrôle et quelle transparence pour répondre aux attentes de la société ? »

Communication de Mme La-Or PUTORNJAI, Secrétaire générale adjointe du Sénat de Thaïlande : « Le rôle des medias sociaux dans la diffusion de l'information concernant l'Assemblée nationale législative du Royaume de Thaïlande »

Communication de M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU, Secrétaire général de la Grande Assemblée nationale de Turquie : « Le Parlement Turc : une approche multidimensionnelle à l'égard de la société »

### **Lundi 3 avril (après-midi)**

#### ***Thème : Amener le Gouvernement à rendre des comptes***

#### **14h30**

Débat général : Méthodes de contrôle parlementaire sur la qualité de la législation

Conduite du débat : M. José Manuel ARAÚJO, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée de la République du Portugal

*Après l'introduction de cette thématique par M. ARAÚJO, M. HAMILTON présentera une communication à l'issue de laquelle le débat général sera ouvert. M. HAMILTON répondra aux questions relatives à sa communication avant que M. ARAÚJO ne conclue le débat général.*

Communication de M. Geert Jan A. HAMILTON, Secrétaire général du Sénat des Pays-Bas : « Les méthodes visant à assurer un contrôle parlementaire de la qualité de la législation au Sénat des Pays-Bas ».

**16h** : Intervention de M. Martin Chungong, Secrétaire général de l'UIP

Communication de M. Najib EL KHADI, Secrétaire général de la Chambre des représentants du Maroc : « L'évaluation des politiques publiques. Pratique de la Chambre des Représentants du Royaume du Maroc »

Communication de M. Gengezi Mgidlana, Secrétaire général du Parlement de la République d'Afrique du Sud : « Le modèle de contrôle parlementaire mis en œuvre au Parlement de la République d'Afrique du Sud »

**16h : Heure limite de dépôt des candidatures au poste de membre ordinaire du Comité exécutif (deux postes au moins)**

### **Mardi 4 avril (matin)**

#### **9h30**

Réunion du Comité exécutif

#### **10h**

**Eventuellement, élection destinée à pourvoir trois postes de membre du Comité exécutif**

Débat général : La conduite de l'innovation dans les Parlements

Conduite du débat : Mme Andrea Sampaio Perna, Directrice du bureau de gestion de la stratégie à la Direction générale de la Chambre des Députés du Brésil

Le sujet de la conduite de l'innovation a pris une importance croissante au cours des dernières décennies. Les parlements sont confrontés à des défis semblables dans tous

les pays, qu'il s'agisse de sujets complexes, tels que le renforcement de la responsabilité ou la nécessité d'une interaction entre la société et ses représentants, ou de sujets quotidiens mais non moins complexes liés à la modernisation des processus administratifs.

L'innovation apporte la possibilité d'utiliser de nouveaux outils qui permettent de réaliser des avancées technologiques, d'adopter une approche collaborative et de se préparer aux défis futurs.

L'étude d'un cadre d'innovation à mettre en place dans les organisations est un thème très débattu, et les éléments suivants peuvent être soumis à la discussion et la réflexion :

- L'innovation est une initiative descendante, réalisée de façon collaborative ;
- L'innovation nécessite une mobilisation des talents, une allocation de ressources et une hiérarchisation stratégique ;
- Les organisations doivent faire de l'innovation un élément de leur culture, un principe directeur de leur action.

Il convient de démarrer localement avec certaines activités, puis de développer le modèle en fonction des besoins.

### **12h30**

Déjeuner et visite du Parlement du Bangladesh jusqu'à 14h30

## **Mardi 4 avril (après-midi)**

### **14h30**

Présentation sur les développements récents au sein de l'UIP

Questions administratives

Projet d'ordre du jour de la prochaine session à Saint-Pétersbourg (Russie), 14-18 octobre 2017

Présentation, par M. Sergey Martynov, Secrétaire général du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, de la prochaine session à Saint-Pétersbourg

## **Mercredi 5 avril (journée)**

### **Excursion**

Une journée complète d'excursion aura lieu à l'Académie du Bangladesh pour le développement rural (BARD), ainsi qu'au musée Mainamati et au site archéologique Shalban Bihar qui en sont adjacents. Ces sites se trouvent à Kotbari, dans la ville de Comilla, qui se situe à 100 km de Dhaka, sur le tracé de l'autoroute qui relie Dhaka à Chittagong.

Le BARD a débuté son parcours d'institut de formation le 27 mai 1959, sous la direction dynamique du célèbre architecte de développement rural Dr Akhter Hameed Khan, dans le but de former différents acteurs du Programme pour l'agriculture et le développement industriel de village (« V-AID »). Depuis, le BARD est devenu un institut de formation de renommée internationale. Les programmes de formation ont été spécialement conçus pour accélérer le développement rural par le biais d'institutions coopératives fondées sur des normes et pratiques démocratiques.

Aucune observation n'ayant été formulée, l'ordre du jour a été *accepté*.

### **3. Annonces diverses**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a souligné que la journée d'excursion du mercredi finirait une heure plus tôt que prévu pour permettre au maximum de membres de participer.

Elle a également informé les membres que le secrétariat de l'UIP souhaitait continuer d'échanger avec l'ASGP sur la question de l'innovation dans les Parlements, et indiqué qu'une réunion aurait lieu le lendemain à 16h15.

**Thème : Amener le Gouvernement à rendre des comptes**

### **4. Communication de M. Philippe SCHWAB, Secrétaire général de l'Assemblée fédérale de Suisse: «La prise en compte des groupes d'intérêts dans la préparation de la législation: la procédure de consultation»**

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

#### **Préparation de la législation : consultation des groupes d'intérêt**

Les Parlements procèdent pratiquement tous de la même manière pour légiférer. Ils commencent par examiner les projets de textes déposés par les gouvernements ou les parlementaires en séance de commissions, puis délibèrent en séances plénières et décident d'éventuelles modifications. Ils adoptent ensuite les textes définitifs, puis les promulguent. Dans certains cas, le résultat du travail parlementaire peut être soumis à l'examen d'une autre instance, voire même du peuple.

Si la procédure législative parlementaire fait l'objet de nombreuses analyses juridiques et politologiques, il est plus rare que l'on s'intéresse aux conditions dans lesquelles les projets de lois ont été produits. Or ces circonstances influencent tant le contenu que la qualité du texte législatif.

Dans la phase pré-parlementaire, la Suisse pratique depuis plus d'un demi-siècle la « procédure de consultation » (1947), un instrument dont l'utilité a été maintes fois éprouvée. Cette procédure consiste à consulter systématiquement toute une série d'autorités et d'organes avant qu'un texte ne soit présenté au Parlement. L'expérience et différentes recherches scientifiques montrent en effet que la légitimité des textes législatifs augmente lorsque les autorités et les groupes d'intérêt concernés ont été associés à leur élaboration.

La procédure de consultation est inscrite dans la Constitution fédérale<sup>5</sup>. Elle est codifiée dans une loi particulière<sup>6</sup> et une ordonnance d'application<sup>7</sup>.

La consultation s'applique obligatoirement aux objets suivants :

- a. Les modifications de la Constitution ;
- b. Les projets de loi fixant des règles de droit ;

---

<sup>5</sup> Voir bases légales en annexe.

<sup>6</sup> Loi fédérale sur la procédure de consultation (Loi sur la consultation, LCo), du 18.3.2005.

<sup>7</sup> Ordonnance sur la procédure de consultation (Ordonnance sur la consultation, OCo), du 17.8.2005.



- c. Les traités internationaux qui sont soumis au référendum, obligatoire ou facultatif<sup>8</sup>, ou encore qui touchent des intérêts essentiels des cantons ;
- d. Les ordonnances et autres projets qui ont une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle ;
- e. Les ordonnances et autres projets qui touchent particulièrement les cantons ou certains d'entre eux ;
- f. Les ordonnances et autres projets dont l'application sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale.

La procédure de consultation poursuit différents objectifs.

Elle permet

- a. d'évaluer si un projet de loi correspond à un besoin et s'il recueille l'adhésion des milieux concernés ;
- b. de vérifier le contenu d'un projet et de s'assurer qu'il est complet et matériellement correct ;
- c. d'apprécier l'impact d'un projet et de vérifier qu'il pourra être appliqué ;
- d. d'informer à temps les citoyennes et les citoyens sur des projets à venir et de susciter un débat public.

La consultation a une dimension participative et informative. Les instances s'expriment sur le bien-fondé des projets législatifs, sur leur qualité et leur faisabilité. Elles disent aussi dans quelle mesure elles adhèrent au projet. Elles participent en outre à accroître la transparence de l'activité de l'Etat.

En théorie, toute personne ou organisation, indépendamment de sa nationalité ou de son domicile, peut participer à une consultation et donner son avis, même si elle n'y a pas été invitée. Dans la pratique, seuls certaines autorités et groupes d'intérêt sont en mesure de s'exprimer régulièrement. La loi définit d'ailleurs un cercle de destinataires qui sont consultés en toute circonstance, soit :

- a. les cantons qui, dans le système fédéraliste suisse, sont chargés d'appliquer bon nombre de lois fédérales ;
- b. les partis politiques représentés au Parlement ;
- c. les milieux intéressés qui œuvrent au niveau national (associations de communes ou de villes, associations économiques et groupements sociaux, autres milieux concernés par le projet en question).

Gouvernement et Parlement peuvent déroger à l'obligation de consulter les parties intéressées sur les projets de loi touchant l'organisation ou les procédures des autorités fédérales ou encore la répartition des compétences entre autorités fédérales. La procédure devient caduque si les milieux intéressés ont déjà donné leur position, par exemple lors d'une précédente consultation. Ni le Gouvernement ni le Parlement ne peuvent en revanche faire l'impasse sur la procédure de consultation pour des considérations politiques ou d'opportunité.

Le Gouvernement ouvre lui-même les consultations pour les textes dont il a l'initiative alors que le Parlement confie aux commissions parlementaires compétentes le soin de lancer la procédure sur les textes de ses membres.

Les autorités gouvernementales ou parlementaires obéissent à des règles strictes dans la consultation des partenaires impliqués. Elles doivent publier officiellement le projet, le délai de consultation et nommer le département (ministère) responsable. Le dossier disponible sur papier et sous forme électronique doit contenir le projet de texte ainsi que les arguments en faveur de la création ou de la modification de

---

<sup>8</sup> Le référendum est obligatoire pour les traités qui prévoient l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales (art. 140, al. 1, let. b, de la Constitution fédérale du 18.4.1999 [cst.]). Il est facultatif pour les traités internationaux qui (a) sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, (b) prévoient l'adhésion à une organisation internationale, (c) contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (art. 141, al. 1, let. d, cst.).

dispositions législatives. L'envoi est complété par une lettre d'information, la liste de ses destinataires et éventuellement un questionnaire. Tous les documents sont rédigés dans les trois langues officielles : l'allemand, le français et l'italien. La documentation est rédigée en deux voire seulement en une langue s'il y a urgence, par exemple pour les traités internationaux ou les projets d'intérêt régional.

La procédure de consultation est en passe de se faire complètement en ligne. Actuellement, les parties consultées peuvent encore envoyer leur prise de position écrite sur papier ou sur un support électronique. Jusqu'en 2016, la consultation pouvait dans certains cas prendre la forme de conférence mais cela limitait *de facto* le nombre de participants.

Le délai de consultation de trois mois, plus les périodes de vacances et les jours fériés, peut être raccourci à titre exceptionnel, en cas d'urgence. Les destinataires de la consultation sont alors dûment informés des motifs de cette restriction.

Il appartient au ministère compétent de dépouiller les résultats et d'évaluer les avis exprimés. Il livre un rapport de synthèse généralement publié sur le web. Le Gouvernement ou la commission parlementaire à l'origine de la consultation se détermine alors sur le fond du projet et en arrête les lignes définitives. Les textes sont finalement remaniés avant d'être soumis au Parlement.

Les avis exprimés peuvent montrer parfois qu'il existe un autre moyen d'atteindre le but visé par la réforme législative. Il peut aussi arriver qu'aucun consensus digne de ce nom ne se fasse autour du texte et que ses chances devant le Parlement, et *a fortiori* devant le peuple, en cas de référendum populaire, soient très faibles. Le projet de loi est alors abandonné après la consultation. Consulter revient donc aussi à tester la solidité d'un projet législatif.

Entre 80 et 120 procédures de consultation se déroulent chaque année. La liste des dossiers est régulièrement actualisée en ligne et l'on peut voir si les consultations sont seulement prévues, déjà en cours ou terminées<sup>9</sup>.

\*\*

La procédure de consultation présente de nombreux avantages. Elle permet d'identifier très tôt les points de convergence et les désaccords et d'en tenir compte dans le projet proposé au Parlement. Elle ne ralentit pas les prises de décision, au contraire, puisqu'elle évite au Parlement de devoir se pencher sur des textes incomplets, inapplicables, voire superflus<sup>10</sup>.

Vu sous cet angle, la procédure de consultation anticipe les oppositions et les problèmes. Elle réduit l'incertitude qui entoure les décisions et augmente les chances des projets de loi d'être approuvés, en leur donnant une assise. Dans la balance législative, le plateau de la procédure de consultation est en équilibre avec celui du référendum populaire : en prenant en compte l'avis des acteurs influents, on neutralise leurs velléités de recourir au référendum et on les incite au compromis.

Au sein de la Confédération suisse, l'affrontement et les rapports de force cèdent fréquemment le pas à la construction commune de l'intérêt général. Autorités et acteurs coopèrent afin que le plus grand nombre puisse participer au processus de création législative. C'est ainsi que s'exprime le tempérament politique suisse.

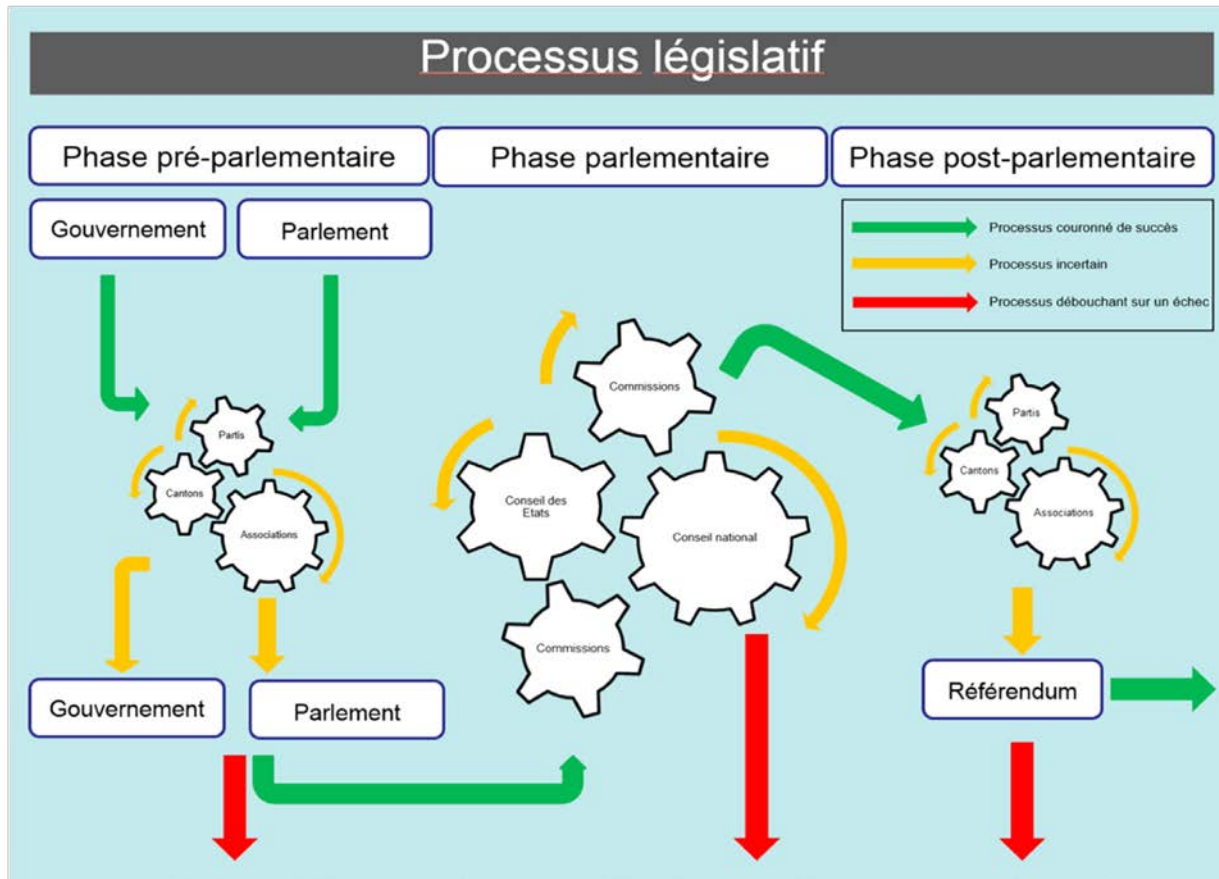
En Suisse, lorsque le Parlement adopte une loi, il ne pose pas un acte isolé mais signe une co-production avec de multiples acteurs dans la négociation et la concertation.

Il n'y a rien de fondamentalement suisse dans cette manière de faire ; cela relève plutôt du bon sens.

---

<sup>9</sup> Lien : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/procedures-consultation.html>

<sup>10</sup> On rappellera la formule de Montesquieu selon laquelle « les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires, celles qu'on peut éluder affaiblissent la législation » (*De l'Esprit des Lois*, livre XXIX, chapitre 16).



**M. William BEFOUROUACK (Madagascar)** a souhaité savoir si une personne ayant donné son avis pendant la procédure de consultation pouvait changer d'avis à la fin de la consultation.

**M. Christophe PALLEZ (France)** a demandé si l'existence d'une consultation préalable interdisait au Parlement de reprendre lui-même une consultation législative. Il a voulu savoir si le Parlement avait une complète responsabilité dans l'examen du texte ou si sa responsabilité était diminuée par cette forme de consultation préalable. Il a souligné qu'en France, le Président de la République avait récemment déclaré qu'il faudrait consacrer plus de temps à la phase préalable de préparation du texte et moins de temps au Parlement à l'examen du texte.

**M. WOO Yoon-keun (République de Corée)** a demandé quelle était la procédure d'analyse des projets de loi en Suisse et qui préparait les études d'impact sur les incidences sociales des projets de loi.

**M. Geert-Jan A. HAMILTON (Pays-Bas)** a demandé quel texte codifiait en Suisse cette procédure bien organisée, s'il s'agissait d'une loi ou d'un règlement.

Il a expliqué qu'aux Pays-Bas, dès 2011 les ministères ont tenu des consultations en ligne pour élaborer les projets de loi. Il existe un modèle en dix étapes. La consultation a lieu en ligne. Le taux de réponse varie : la moitié ne reçoit pas plus de 5 réponses mais parfois sur des projets sociaux il peut y avoir plus de 1000 réponses. La procédure est supposée durer 12 mois mais en général la majeure partie des

réponses est reçue en 4 ou 6 semaines. Les utilisateurs sont très positifs sur l'expérience et le portail est très convivial. Une analyse publiée en juin 2016 a conclu que cette procédure permettait bien de contribuer à l'élaboration des projets de loi, et les ministères considèrent que la qualité des projets peut en être améliorée.

**M. Rénovat NIYONZIMA (Burundi)** a noté que la procédure de consultation était obligatoire en Suisse sauf lorsqu'il s'agit de légiférer sur les autorités fédérales par exemple. Il a demandé, dans l'hypothèse où la Suisse souhaitait légiférer dans un domaine précis, comment le Parlement devait s'organiser en cas d'échec de la procédure de consultation pour pouvoir tout de même adopter le projet de loi.

**M. Mohamed Drissi DADA (Algérie)** a souligné que les procédures de consultation avaient l'avantage de bien préparer les projets de lois. Mais il a demandé si, à l'extrême, il ne s'agissait pas d'une remise en cause du mandat parlementaire. Il a expliqué qu'en Algérie, les Commissions peuvent consulter dans le cadre de l'examen des lois tout expert, toute personne, tout groupe d'intérêt afin d'appréhender la séance plénière dans de bonnes conditions. Il s'est demandé si une consultation aussi large de la population ne remettait pas en cause le parlementaire qui a pourtant été élu pour représenter fidèlement le citoyen.

**M. Saïd MOKADEM (Conseil consultatif maghrébin)** a voulu en savoir davantage sur l'étendue du caractère obligatoire de la procédure de consultation préalable. Il a confirmé que, dans le cadre du développement de la démocratie participative, la procédure pouvait être étendue, pour les projets de loi, pour atteindre le maximum de citoyens. Mais il s'est interrogé sur l'existence d'une telle procédure lorsque l'initiative législative est parlementaire, car elle n'apparaît pas justifiée dès lors que le parlementaire a un mandat et est élu pour l'exercer. Il a demandé si, pour ces initiatives également, la procédure de consultation était obligatoire.

**M. Kennedy Mugove CHOKUDA (Zimbabwe)** a demandé comment le parlement suisse réussissait à concilier les contributions du public lorsqu'elles sont contradictoires.

**M. Sheikh Ali bin Nasir bin Hamed AL-MAHROOQI (Oman)** a souligné qu'il pourrait arriver que des citoyens souhaitant empêcher l'adoption de projets de loi créent des problèmes lors des consultations publiques. Il a expliqué qu'à Oman, le Parlement fait venir des consultants et organise des auditions devant les Commissions. Les projets de loi sont publiés et diffusés et les experts sont invités pour en discuter avec les parlementaires.

**Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE (Ouganda)** a souhaité savoir s'il était déjà arrivé que des lois soient poussées par des forces externes au Parlement. Elle a expliqué qu'en Ouganda, un projet de loi de gestion financière avait été insufflé par la Banque mondiale avant d'être repris par le ministère des finances.

**M. Jean NGUVULU KHOJI (République Démocratique du Congo)** a demandé si toutes les lois devaient passer par la phase du référendum en Suisse. En cas de réponse positive, il a voulu savoir ce qu'il advenait si le projet de loi était rejeté par référendum.

**M. SCHWAB** a remercié les auditeurs pour leurs questions et a expliqué que la loi sur la consultation avait été adoptée par le Parlement lui-même, qui souhaitait l'application de ce dispositif. Il a donc infirmé l'idée soulevée par plusieurs membres selon laquelle cette procédure conduirait à une diminution du Parlement. Il a rappelé qu'en Suisse, le parlementaire n'est pas élu pour 5 ans pour faire ce qu'il veut, il a constamment une épée de Damoclès qui s'exprime tant lors de la phase de consultation qu'ensuite puisque tout projet de loi peut faire l'objet d'un référendum. Le parlementaire élu ne fait donc pas ce qu'il veut pendant quatre ou cinq ans mais est constamment en prise avec le terreau social de son électorat. Si le travail fourni par le Parlement fait systématiquement l'objet d'un référendum cela est le signal qu'il n'est plus en phase avec la réalité. La phase de consultation doit donc être mise en relation avec l'étape ultérieure du processus législatif qui permet l'organisation d'un référendum dès lors que 50 000 citoyens le demandent. Cela impose au parlementaire d'être certain d'être en phase avec la société. Or, la phase de consultation lui permet de s'assurer que le projet de loi est bien en phase avec les attentes de la société, et permettra à la loi de ne pas faire l'objet d'un référendum. En effet, les personnes consultées étant les mêmes que celles qui peuvent ensuite solliciter l'organisation d'un référendum, leur expression dans la phase pré-parlementaire permet d'atténuer les velléités lors de la phase post parlementaires. Il a néanmoins souligné que le travail du Parlement n'en était pas moins important car il s'agit de consolider l'évaluation des avis exprimés lors de la phase pré-parlementaire, puis au sein du Parlement. Il a ajouté que le Parlement pouvait tout à fait entendre des experts lors du travail parlementaire mais il ne le fait que rarement dans la mesure où les idées ont déjà été exprimées lors de la phase de consultation.

Il a ensuite confirmé qu'il arrivait que les avis exprimés lors de la phase pré-parlementaire divergent. Il se peut donc que les personnes qui se sont exprimées dans la phase pré-parlementaire ne soient pas d'accord avec le résultat final par exemple car ils considèrent que leur position a été pervertie par le Parlement. Elles peuvent alors toujours lancer une procédure de référendum.

Il a expliqué que la Suisse accordait également une grande importance aux études d'impact. Ce travail préalable est très important car il s'agit de s'assurer que la loi qui va être adoptée peut être appliquée, que l'on dispose des moyens nécessaires à son application et qu'elle touchera bien les destinataires visés.

Il a ajouté que cette procédure de consultation était prévue par la Constitution, par une loi et des décrets d'application qui règlent les détails et a proposé de mettre ces documents à la disposition des membres.

Il a confirmé qu'il existait quelques exceptions, néanmoins peu nombreuses, qui prévoient de ne pas appliquer la procédure de consultation, citant l'exemple de transfert de compétences d'un ministère à un autre car c'est une simple question d'arrangement des ministères. Il a néanmoins souligné que ces exceptions étaient très peu sollicitées.

Il a ensuite répondu à la question de savoir comment gérer les résistances qui s'expriment au moment de la consultation. Il a reconnu que des résistances existaient parfois mais qu'elles n'étaient pas forcément toutes importantes : il faut donc savoir si celui qui l'exprime aura ensuite le pouvoir de s'imposer en déclenchant un référendum. Si elles viennent d'un syndicat ou d'une grande organisation économique, les résistances doivent être écoutées car un référendum pourra être

déclenché. En revanche, si une association locale ou un citoyen, à titre personnel, exprime une résistance, ils n'auront pas toujours la capacité de déclencher un référendum et n'auront donc pas le même poids. Il importe donc de savoir pondérer les résistances qui s'expriment.

Il est revenu sur le raisonnement qui, poussé à l'extrême, aboutit à considérer que la procédure dévalorise le travail du parlementaire pour le contester dans la mesure où le Parlement doit trouver la meilleure solution qui soit et se concentre sur ce rôle. Il a rappelé qu'en Suisse, le parlementaire avait toujours eu le souhait d'associer le plus de personnes possibles, ajoutant que ce système fonctionnait bien en Suisse mais comprenant qu'il ne puisse pas toujours fonctionner ailleurs.

Il a confirmé que les groupes d'intérêts peuvent empêcher l'adoption d'un projet de loi si le Gouvernement décide d'y renoncer en raison d'oppositions trop fortes. Il peut aussi y être renoncé durant la phase parlementaire, si le Parlement considère que le projet ne répond à aucun besoin, est mal établi ou trop contesté. La troisième possibilité de renoncement intervient en cas de référendum négatif. Mais si ce type d'événement arrive trop souvent, si par exemple, quatre fois par an, un référendum est organisé il s'agit d'un désaveu et d'un signal fort du fait que les parlementaires n'ont pas été élus pour ça, citant l'exemple d'un précédent intervenu en février 2017.

Il n'a pas relevé de situation analogue à celle intervenue en Ouganda à propos d'un projet de loi insufflé par la banque mondiale mais a rappelé que, la Suisse faisant partie du marché européen, une grande influence de la législation de l'Union européenne peut s'exercer sur la législation suisse. Même s'il s'agit là d'une influence moins directe, les influences extérieures existent néanmoins.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a remercié M. SCHWAB pour sa communication et les membres pour les questions posées.

**5. Communication de M. Christophe PALLEZ, Secrétaire général de la Questure de l'Assemblée nationale française: « Les conditions matérielles de l'exercice du mandat parlementaire : quel contrôle et quelle transparence pour répondre aux attentes de la société ? »**

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

L'un des principaux candidats à l'élection présidentielle qui se tiendra en France les 23 avril et 7 mai 2017, M. François Fillon, fait l'objet de poursuites judiciaires pour détournement de fonds publics. Il lui est notamment reproché d'avoir employé son épouse, quand il était député, comme collaboratrice parlementaire. À ce titre elle était rémunérée par le budget de l'Assemblée nationale mais, selon les accusations portées par la presse contre l'ancien Premier ministre, elle n'exerçait pas réellement une activité professionnelle de collaboratrice parlementaire.

Cette affaire fortement médiatisée et dont l'impact sur la campagne électorale est considérable a mis sur le devant de la scène politique les règles d'emploi des collaborateurs parlementaires. Ont été particulièrement critiquées la possibilité pour un député d'employer sa compagne, ses enfants ou ses parents dans des conditions

jugées trop libérales et obscures. C'est la question de la transparence des emplois de collaborateurs.

Autre question, celle du contrôle : pourquoi l'Assemblée nationale donne-t-elle de l'argent aux députés pour employer des collaborateurs mais ne contrôle pas la réalité du travail accompli en contrepartie de la rémunération ?

Transparence, contrôle, ces questions ne se limitent pas au sujet des collaborateurs parlementaires. Sur fond de méfiance de l'opinion à l'égard des femmes et hommes politiques, d'un antiparlementarisme qui en France est aussi vieux que le Parlement, les mêmes interrogations portent sur l'ensemble des moyens matériels accordés aux représentants du peuple.

### **1. L'emploi de collaborateurs par un parlementaire à l'Assemblée nationale française : Quelle transparence ? Quel contrôle ?**

Les députés français disposent d'un crédit de 9618 € affecté à la rémunération de collaborateurs, appelé « crédit collaborateur ». Calculé en principe pour trois collaborateurs, il peut toutefois, au gré du député, être versé au profit d'un nombre de personnes variant de un à cinq.

Pour les quelques députés (moins d'une dizaine sur 577) ayant choisi de gérer directement ce crédit, il leur est versé chaque mois, avec un montant majoré de moitié. Le député paie lui-même à ses collaborateurs les salaires et aux organismes sociaux les charges sociales. Il doit reverser à l'Assemblée nationale les sommes non utilisées pour l'emploi de collaborateurs.

L'immense majorité des députés choisissent de confier la gestion de leurs collaborateurs à un service de l'Assemblée nationale, le service de la Gestion financière et sociale. Ce service assure la paie de ces collaborateurs en l'imputant sur le crédit collaborateur. En revanche l'Assemblée nationale prend à sa charge, hors crédit collaborateur, le financement des charges patronales sociales et fiscales afférentes à ces emplois et ainsi que certains avantages annexes. En cas de non-emploi de la totalité du crédit, la part disponible demeure acquise au budget de l'Assemblée nationale ou peut être cédée par le député à son groupe politique pour la rémunération d'employés de ce groupe.

Cette gestion déléguée se fait sur la base des instructions données par le député au moment de l'embauche du collaborateur. En effet le député a la qualité d'employeur : il recrute, licencie, fixe les conditions de travail et le salaire de son personnel. Il définit, comme il l'entend, leurs fonctions, les horaires (dans le respect des règles du code du travail) et le lieu de travail.

Chaque député choisit donc librement ses collaborateurs. En particulier il peut recruter, sans limitation en nombre, un ou des membres de sa famille comme collaborateurs. Toutefois le salaire brut d'un collaborateur membre de la famille du député est fixé au maximum à la moitié du crédit collaborateur mensuel pour un temps plein.

L'existence de ces emplois dits « familiaux » est un objet récurrent de polémiques qui ont pris une grande ampleur à la suite des révélations concernant M. Fillon puis

d'autres députés notamment un ministre conduit à démissionner par la révélation de l'emploi de ses deux filles quand elles étaient lycéennes puis étudiantes.

Comme première réponse à ces polémiques, le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé de publier sur le site internet de l'Assemblée la liste des collaborateurs de chaque député, sans donner d'autre information que leur nom et leur prénom, l'existence d'un lien familial ne pouvant qu'être déduite, à tort ou à raison, du rapprochement des noms de famille.

Ce pas vers la transparence n'est pas une rupture brutale avec la tradition de la confidentialité dans le domaine des emplois de collaborateurs : la loi impose en effet depuis 2014 aux parlementaires de mentionner dans la déclaration d'intérêts et d'activités qu'ils doivent fournir à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique la liste de leurs collaborateurs. Pour chaque collaborateur, il est nécessaire d'indiquer s'il exerce d'autres activités professionnelles (donnant lieu à rémunération) en parallèle de ses fonctions auprès du parlementaire. Ces informations sont rendues publiques par la Haute autorité mais ne sont pas mises à jour de manière fréquente.

Aux yeux de l'opinion, de telles publications sont jugées nécessaires mais insuffisantes. L'interdiction des emplois familiaux, comme dans d'autres parlements (Allemagne, Parlement européen, Chambre des communes bientôt..), est réclamée. Ceux qui défendent cette pratique font valoir que ce n'est pas son principe qui est condamnable mais les abus auxquels elle peut donner lieu et qu'il pourrait y être remédié par un contrôle sur la manière dont l'emploi de collaborateur est exercé, en particulier sur la réalité du travail effectué contre rémunération.

Un tel contrôle pose de redoutables problèmes pratiques et d'organisation que chacun peut imaginer : faut-il demander des rapports aux parlementaires sur l'activité de leurs collaborateurs ? Faut-il exiger des décomptes du temps de travail effectué ? Faut-il mener des inspections dans les bureaux des députés pour vérifier la présence et le travail de leurs collaborateurs ? Et qui doit le faire ?

Cette dernière question renvoie à une autre plus fondamentale, celle de la liberté de l'exercice du mandat de parlementaire qui peut être ainsi définie : sous réserves des règles fixées par la Constitution, les lois et le Règlement intérieur de l'assemblée, un parlementaire décide librement de la manière dont il accomplit son mandat, du lieu où il l'exerce, du temps qu'il y consacre, de l'affectation des moyens matériels dont il dispose...

L'intrusion de la justice pénale dans l'exercice du mandat parlementaire consistant à enquêter sur la réalité de l'emploi d'un collaborateur par un député a été sévèrement critiquée par certains juristes qui y ont vu une atteinte grave à la séparation des pouvoirs. D'autres juristes ont souligné que les immunités qui protègent les parlementaires contre certaines procédures judiciaires pouvant entraver l'exercice de leur mandat sont strictement définies et ne dispensent pas les parlementaires d'avoir à se justifier de violations de lois. Il y a également un débat pour savoir si les fonds attribués à un parlementaire pour rétribuer des collaborateurs sont des fonds publics et si un parlementaire peut être poursuivi pour détournement de fonds publics, cette infraction n'étant, selon le code pénal, imputable qu'à « une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ».



Il a été aussi dit que si la justice se saisissait de tels sujets c'était parce que les assemblées elles-mêmes ne faisaient pas de contrôle sur l'emploi des collaborateurs, ce qui est exact pour l'Assemblée nationale qui considère que les rapports entre un député et ses collaborateurs sont des relations entre un employeur privé et ses salariés, régis par le code du travail. L'Assemblée nationale se limite donc à enregistrer les contrats, établis selon des modèles type et à verser les salaires conformément aux indications du montant de la rémunération et du temps de travail fixés par le contrat.

Cette position de strict respect du libre exercice du mandat parlementaire et d'absence de contrôle par les services du parlement de l'emploi des collaborateurs était déjà auparavant contestée dans son application à d'autres moyens matériels fournis aux députés.

## **2. Les autres moyens matériels fournis à un parlementaire pour l'exercice de son mandat à l'Assemblée nationale française : Quel contrôle ? Quelle transparence ?**

Du point de vue du contrôle de leur usage, les moyens matériels fournis par l'Assemblée nationale française aux députés peuvent être classés en trois catégories :

- **1<sup>ère</sup> catégorie**, ceux qui sont fournis directement et gratuitement aux députés (bureaux à l'Assemblée et équipement téléphonique et informatique de ce bureau, documents parlementaires, transport par des véhicules officiels,...).

Le député ne reçoit que des prestations en nature et ne fait aucun paiement. Le contrôle n'est pas un problème. Il existe de fait.

- **2<sup>ème</sup> catégorie**, ceux qui sont fournis sous forme d'un droit de tirage sur une ligne budgétaire, de « crédit » pour reprendre le terme utilisé pour le « crédit collaborateur » et qui l'est aussi, par exemple pour le « crédit informatique » (équipement informatique de la permanence du député).

On parle aussi « d'enveloppes » et de « forfaits » pour caractériser les montants alloués à un député pour ses dépenses de transport entre sa circonscription et l'Assemblée nationale, pour celles de sa téléphonie mobile et de la téléphonie fixe de sa permanence, pour l'affranchissement des courriers qu'il envoie dans le cadre de son mandat. Dans certains cas la prestation est directement payée par l'Assemblée en fonction des instructions données par le député (par exemple, un billet d'avion pris par le service des transports). Dans d'autres, il est procédé à un remboursement sur pièces justificatives (facture de taxi ou d'hôtel, achat d'équipement informatique...).

Le contrôle est un contrôle classique de notes de frais et factures. Il peut mobiliser d'importantes ressources humaines et techniques (outils informatiques permettant de suivre au jour le jour le niveau de consommation des enveloppes) pour éviter des paiements non justifiés et des dépassements des droits alloués à chaque député.

- **3<sup>ème</sup> catégorie**, les moyens fournis sous forme d'une indemnité d'un montant fixe, versée mensuellement aux députés pour couvrir les dépenses liées à leur mandat qui ne sont pas couvertes par les deux autres catégories de moyens. Il s'agit de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) dont le montant mensuel net de charges sociales est de 5372 €.

L'usage de cette indemnité a longtemps été laissé à la libre appréciation des députés, les frais de mandat pouvant être de toute nature, ce qui a donné lieu à quelques épisodes retentissants comme par exemple quand a été révélé qu'un député l'avait utilisée pour payer ses vacances. A été particulièrement dénoncé par la presse l'achat

d'une permanence parlementaire avec l'indemnité. Dépense liée au mandat incontestablement mais aussi enrichissement personnel quand le député cesse son mandat mais garde le bien immobilier au sein de son patrimoine.

C'est pourquoi en février 2015, le Bureau de l'Assemblée nationale a établi cinq catégories de frais de mandat pouvant être financés par l'IRFM : frais liés à la permanence (à sa location comme à son fonctionnement mais pas à son achat) et à l'hébergement du député ; frais de transport du député (dont acquisition et utilisation d'un véhicule) et de ses collaborateurs ; frais de communication ; frais de représentation et de réception ; frais de formation du député et de ses collaborateurs. Ces mesures sont loin d'avoir désarmé les critiques. En témoignent le titre de la page de couverture d'un grand magazine hebdomadaire : « L'argent caché des députés » et le titre de l'article « les 6000 euros d'argent de poche des parlementaires ».

En effet le choix a été fait de ne pas instaurer de contrôle de ces règles, consistant à vérifier chacune des dépenses financées par l'indemnité pour s'assurer, au vu d'un justificatif, qu'elle rentre bien dans une des catégories définies. Un tel système, s'inspirant du modèle britannique, a paru excessivement lourd en coûts de fonctionnement et inutilement intrusif dans l'exercice du mandat.

L'option retenue est l'engagement moral des parlementaires à se conformer aux règles. Chaque député est en effet tenu, une fois par an, d'adresser au Bureau une déclaration attestant sur l'honneur qu'il a utilisé l'IRFM au cours de l'année précédente conformément aux règles établies par le Bureau.

Le Président peut, après avis du Bureau, saisir le déontologue de l'Assemblée nationale d'une demande d'éclaircissements concernant la situation d'un député, avec pour mission de lui en faire rapport. Cette procédure de vérification ponctuelle répond en particulier à l'hypothèse d'une révélation par la presse d'un usage illicite de l'indemnité.

Dans ce domaine la transparence peut être une alternative au contrôle. C'est ce que pensent les quelques députés qui ont pris l'initiative de publier sur leur site internet un état des dépenses qu'ils ont payées avec l'IRFM. L'organisation Transparency International demande que tous soient obligés de le faire.

Mais l'exigence de transparence s'étend à tous les moyens matériels mis à disposition qu'ils relèvent d'une catégorie ou d'une autre des dépenses. Elle porte d'abord sur les montants précis des crédits et enveloppes et sur les règles détaillées de leur usage. La presse considère que les informations données sur le site public de l'Assemblée nationale sont trop générales et dissimulent une partie de la réalité des « privilèges » dont disposent les parlementaires. Les assemblées parlementaires sont accusées de « verrouiller l'information sur les enveloppes allouées aux élus pour travailler » et d'opposer aux questions « le mutisme, la lenteur, la dissimulation ». Les journalistes parviennent cependant assez facilement à obtenir ces précisions quand elles figurent par ailleurs explicitement sur le site internet destiné aux seuls députés et à leurs collaborateurs. L'opacité n'est guère tenable à l'ère de l'open data.

Les médias mais aussi des associations ou instituts spécialisés dans la lutte contre le « gaspillage de l'argent public » insistent aussi pour obtenir des données individuelles et personnelles sur l'usage que font les députés des moyens qui leur sont alloués. Ainsi fréquemment les parlementaires reçoivent des questionnaires les sommant par exemple d'indiquer s'ils ont une voiture avec chauffeur fournie par leur assemblée et comment ils l'utilisent. Les élus qui sont exposés en permanence au regard de plus en

plus inquisitorial des médias et des réseaux sociaux font cependant le constat amer qu'une transparence accrue ne leur procure aucun gain de popularité.



**Mme Philippa HELME (Royaume-Uni)** a rappelé que le Royaume-Uni avait subi un tel scandale relatif aux dépenses parlementaires en 2009, et que celui-ci avait abouti à l'adoption d'une loi retirant au Parlement l'examen des dépenses des députés pour le confier à une agence externe très stricte. Les députés doivent lui adresser des factures pour toutes les dépenses, ce dispositif est perçu comme très lourd et onéreux. La décision a également été prise d'interdire aux députés d'employer des membres de leurs familles, cette réforme s'appliquera lors des prochaines élections législatives. Elle a noté qu'à l'heure actuelle, 139 personnes de la famille sont employées par les députés, soulignant que ces personnes travaillaient souvent très dur et qu'il ne s'agissait pas nécessairement d'une mauvaise chose mais l'opinion publique est contre.

Elle a également soulevé la question du deuxième emploi ou cumul d'emploi : le comité britannique sur les normes et la vie publique examine les cas de députés sur leur capacité à exercer un deuxième emploi. Cette décision a été prise à la lumière du cas d'un précédent ministre chargé des finances et du trésor, M. George Osborne, qui, après avoir quitté son office ministériel, mais servant toujours en tant que membre du Parlement, avait accepté le poste de rédacteur en chef au *London Evening Standard* (considéré par beaucoup comme constituant en soit un emploi à temps complet à lui seul), tout en ayant également un poste bien rémunéré en tant que conseiller financier d'une entreprise.

Elle a partagé la conclusion assez déprimante selon laquelle l'accroissement de la transparence ne s'accompagnait pas toujours de l'accroissement de la popularité des élus.

**Mme Colette LABRECQ-RIEL (Canada)** a confirmé qu'à la Chambre des communes du Canada les parlementaires n'ont pas le droit d'embaucher les membres de la famille, mais a souhaité attirer l'attention des membres sur la pratique de contournement de cette interdiction qui consiste pour un député à demander à un député ami d'embaucher à sa place les membres de sa famille. Elle a signalé l'existence d'une pression importante de la population en faveur de la transparence, pour publier sur le site internet les dépenses des députés, notamment les dépenses liées aux déplacements, aux accompagnateurs présents à cette occasion, et aux dépenses effectuées pour la permanence.

**Mme Juliet Undjee MUPURUA (Namibie)** a voulu savoir s'il existait des règles de l'Assemblée nationale à propos de l'emploi du personnel. Elle a ensuite demandé si une norme avait été établie sur la façon selon laquelle l'Assemblée nationale pourra exercer la surveillance des emplois du personnel des députés. Elle a également voulu en savoir plus sur les audits effectués sur les dépenses des députés.

**M. Boubakar TIEMOGO (Niger)** a supposé que le problème venait sans doute du fait que l'Assemblée nationale avait autorisé les députés à employer eux même les membres de leur personnel, et que dès lors la tentation était forte de transformer l'enveloppe financière en complément de salaire. Il a demandé si ce scandale aurait été rendu public si M. Fillon n'avait pas été candidat à l'élection présidentielle, et a

demandé s'il n'existait pas d'autres cas de députés moins connus qui avaient engagé des membres de leur famille sans que ceux-ci ne travaillent réellement. Il a voulu savoir si l'enveloppe financière destinée à l'embauche des collaborateurs s'ajoutait au salaire du député ou non.

**M. PALLEZ** a remercié les membres pour les questions posées et les éclairages apportés. Il est revenu sur le cas des emplois familiaux, confirmant qu'il ne s'agissait pas là d'un phénomène nouveau sans toutefois que la polémique ait été aussi forte. Il a rappelé que le Président de l'Assemblée nationale lui-même avait été interpellé sur le sujet en raison de l'embauche de son épouse, et il avait alors déclaré qu'il « n'avait pas embauché son épouse mais épousé sa collaboratrice ». Il a confirmé qu'il pouvait être constaté que nombre des collaborateurs qui sont enfants ou époux de députés sont extrêmement investis, parfois même plus que la moyenne car ils sont beaucoup plus sollicités par le député sans respect des contraintes horaires qui existent pour les autres collaborateurs.

A la question du contrôle de ces emplois, il a répondu que les services de l'Assemblée nationale ne souhaitent pas être investis de cette mission, et qu'ils ne sauraient pas véritablement comment l'exercer. Il s'est demandé s'il faudrait demander l'envoi de formulaires rendant-compte de l'activité, ou réaliser des enquêtes dans les bureaux, concluant que ces méthodes ne semblaient pas envisageables.

Il a ajouté que les règles d'emploi des collaborateurs n'étaient à ce jour pas précisées. Le député-employeur doit respecter le code du travail mais il n'existe pas de critères, comme au Bundestag, de liste de métiers et de qualification qui déterminent une grille de salaire pour encadrer la rémunération des collaborateurs, ajoutant qu'une telle réforme pourrait un jour être envisagée. Les normes pour l'emploi sont donc peu nombreuses à l'exception des normes générales, ce qui laisse une grande marge de manœuvre pour les députés.

Il a confirmé avoir connaissance de la pratique consistant à faire embaucher les membres de sa famille par un autre député, ajoutant qu'elle était désignée en France sous le nom de la pratique des « emplois croisés ». Il a expliqué qu'une enquête avait été menée et que ce problème n'avait pas été détecté, mais pourrait se développer si l'emploi familial était interdit.

S'agissant du contrôle des dépenses, il a expliqué que le député reçoit chaque mois une enveloppe qui doit être utilisée pour traiter les demandes de transport, de formation, de communication ou liée à la permanence, mais a précisé qu'aucun contrôle n'existait pour vérifier que l'enveloppe était bien utilisée dans ce cadre. L'Assemblée nationale se borne à la réception annuelle d'une déclaration dans laquelle le député déclare s'être conformé aux règles d'utilisation de cette enveloppe financière. Si un scandale survenait, le déontologue de l'Assemblée nationale pourrait s'en entretenir avec le député avant de faire un rapport au bureau de l'Assemblée. Cette procédure n'a néanmoins encore jamais été engagée dans ce cadre.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a remercié M. PALLEZ pour sa communication et les membres pour leur participation.



**6. Communication de Mme La-Or PUTORNJAI, Secrétaire générale adjointe du Sénat de Thaïlande : « le rôle des médias sociaux dans la diffusion de l'information concernant l'Assemblée nationale législative du Royaume de Thaïlande »**

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

Mes chères et chers collègues,

**Le rôle des médias sociaux dans la diffusion de l'information concernant l'Assemblée nationale législative (NLA: National Legislative Assembly) agissant comme une Chambre des Représentants, un Sénat et une Assemblée nationale du Royaume de Thaïlande**

Selon la Constitution du Royaume de Thaïlande (Intérim) B.E. 2557 (2014), L'Assemblée nationale législative (NLA) qui est monocamérale agit comme une Chambre des Représentants, un Sénat et une Assemblée nationale. Une liste de 250 membres de l'Assemblée nationale législative a été nommée par le Conseil national pour la paix et l'ordre. De surcroît, La NLA a établi des 16 commissions permanentes et commissions spéciales en matière d'examen d'une loi et de contrôle du Gouvernement. Des groupes d'amitié parlementaires ont également été établis pour échanger des informations et effectuer leurs fonctions au niveau de la coopération internationale.

Le Secrétariat du Sénat de Thaïlande agissant comme le Secrétariat de l'Assemblée nationale législative est un organe ayant le statut de département et de personne morale. Il prend la responsabilité des affaires académiques et administratives du Sénat telles que les réunions du Sénat et des commissions afin de promouvoir les rôles législatifs du Sénat en vertu des dispositions de la Constitution. Cet organisme étudie, analyse et effectue des recherches sur les questions pertinentes destinées à la considération dans toutes les décisions qui concernent les rôles, les pouvoirs et les attributions du Sénat. D'ailleurs, il exerce également d'autres fonctions confiées par le Sénat.

A l'heure actuelle, les médias sociaux sont très largement acceptés dans la société et le monde devient de plus en plus petit. Les gens sont au courant des événements qui se passent autour d'eux, des nouvelles de leurs amis et des actualités mondiales à l'aide de leurs téléphones portables, des sites et des réseaux sociaux comme Facebook. Les médias sociaux jouent aussi un rôle principal dans le contexte politique parce qu'ils mettent des informations politiques et d'autres sujets intéressants à la portée des gens dans la société.

En outre, la NLA de Thaïlande accorde aussi la priorité au rôle des médias sociaux dans la diffusion de l'information concernant l'assemblée elle-même du Royaume de Thaïlande. Par conséquent, elle met en place des méthodes et des chaînes de promotion de ses obligations et de ses activités pour assurer la participation publique.

Le réseau social de la NLA peut être accédé par :

**1. Le site de la NLA : <http://www.senate.go.th>**

La première page du site de la NLA vous présente plusieurs liens aux organisations concernées, par exemple, les commissions permanentes, le Secrétariat du Sénat, le weblog des membres de la NLA, le clic NLA et la NLA à la rencontre du peuple.

Une fois que les visiteurs entrent dans la page principale du site de la NLA, ils peuvent consulter l'histoire et les devoirs de la NLA et du Sénat et les actualités de l'organisation. Il est important de noter qu'il y a aussi des informations à l'appui de la réunion de la NLA et du Sénat.

**2. Le weblog des membres de la NLA : <http://blog.senate.go.th>**

Le weblog des membres de la NLA est un site internet qui fait connaître les renseignements de chaque membre dans l'intérêt du peuple. Ce site est facile à utiliser parce que la photo et le nom de chaque membre sont montrés sur la page avec les liens qui relient ses informations composées de sa biographie et ses oeuvres.

**3. Le clic NLA (Click NLA) : <http://click.senate.go.th>**

Le site clic NLA est celui qui a pour but de mettre à jour, toutes les semaines, les activités de la NLA à condition que les informations soient correctes, précises, objectives et facilement accessibles au peuple. Les informations présentées sur le site peuvent être divisées en 4 sujets : (1) la considération de la loi, (2) le contrôle de l'administration des affaires de l'État, (3) la nomination, le recrutement et la révocation des membres, et (4) les activités spéciales.

**4. L'application Chaîne du Sénat (Senate Channel)**

La chaîne du Sénat est une application mobile servant à observer la réunion du Sénat par le téléphone portable d'un utilisateur. Ceux qui s'y intéressent peuvent télécharger cette application dans leurs smartphones compatibles avec les systèmes d'exploitation iOS et Android. Bien qu'elle soit actuellement incompatible avec les systèmes d'exploitation Symbian et Windows, le Secrétariat du Sénat est en train de mettre au point l'application pour la rendre compatible avec ces deux systèmes.

En attendant, les utilisateurs qui ne peuvent pas utiliser cette application sont capables d'accéder à la réunion du Sénat en consultant le site [www.senate.go.th/mobile/news](http://www.senate.go.th/mobile/news). En plus de cette fonction, sur l'application, il y a encore des actualités divisées en 3 thèmes disponibles à consulter: celles du Sénat, de la commission permanente et du Secrétariat du Sénat.

**5. Facebook: <https://www.facebook.com/SenateThailand/>**

Plusieurs activités de la NLA sont postées sur la page Facebook de la NLA de Thaïlande. Les gens qui la visitent pourront voir les posts sur le mur relatifs aux activités de l'organisation telles que les réunions, les séminaires et les discussions spéciales avec les Thaïlandais, les actualités de l'organisation. Sur cette page, on peut bien trouver des liens avec d'autres organisations dans le domaine législatif comme la NLA à la rencontre du peuple, le Secrétariat du Sénat : le lieu de travail agréable du Sénat de Thaïlande, le Sénat où le personnel voit de façon positive, les activités du Sénat ainsi que la Commission permanente des Droits de l'Homme, des Droits et de la Liberté et de la Protection des Consommateurs et la Commission des technologies de l'information et de la communication de la NLA, etc.

**6. L'application Line NLA**

Line est l'une des applications favorites utilisée universellement. Les membres de la NLA se servent d'une fonction de chat en groupe sur line pour assurer la coordination

entre eux et informer d'autres membres sur leur propre ordre du jour. Le groupe line, appelé Line NLA, se met évidemment à la disposition des membres pour la mise à jour, parmi eux, les activités de la NLA effectuées par chacun d'entre eux.

Du reste, le Secrétariat du Sénat de Thaïlande donne la priorité aux médias sociaux à travers line, facebook, et youtube afin de diffuser, soutenir les activités efficaces de ses membres dans le cadre législatif et réaliser un environnement de travail très convenable, et également réduire le gaspillage du papier. En même temps, le peuple à travers le pays peut avoir accès à l'information, partager leurs idées, poser des questions sur des travaux législatifs et aussi, participer aux activités de la NLA par le réseau social du Sénat.

Le Secrétariat du Sénat de Thaïlande agissant comme le Secrétariat de l'Assemblée nationale législative (NLA) a fourni des appareils de communication aux membres de la NLA comme Ipad, téléphone portable et ordinateur portable pour soutenir le travail de la NLA. N'importe où, tous les membres peuvent assurer leurs fonctions à tout moment. On espère avancer le pays sous la politique "Thaïlande 4.0" qui est un nouveau modèle d'économie pour développer le pays par une économie basée sur la valeurs. Cette politique cherche à promouvoir la créativité, l'innovation et l'application de la technologie dans différentes activités économiques. Celle-là ayant l'objet de créer l'équilibre entre l'environnement et la société. Ce nouveau modèle va changer le pays vers l'agriculture intelligente, la smart entreprise et les services de grande valeur.

Actuellement, la Thaïlande suit la feuille de route conformément à la période mentionnée précédemment, après l'approbation du projet de Constitution et des questions supplémentaires au 7 août 2016. Le Premier ministre a signé ce projet de Constitution qui a été transmis au Roi pour apposer sa signature dans le délai de 90 jours déterminés, selon le projet de Constitution.

En soutien de travail du NLA, le Secrétariat du Sénat agissant comme le Secrétariat de l'Assemblée nationale législative travaille attentivement pour le bénéfice du pays et du peuple, la bonne gouvernance et la transparence de la législation.

Merci de votre attention.



**M. Mohamed Drissi DADA (Algérie)** a relevé qu'il avait été dit en conclusion que le secrétariat intervenait en tant que « secrétariat de l'Assemblée nationale législative » et a voulu avoir des précisions à ce sujet.

**Mme Colette LABRECQ-RIEL (Canada)** a souhaité savoir si les députés avaient joué un rôle dans le choix des plateformes des media sociaux.

**Mme La-Or PUTORNJAI** a répondu que la constitution thaïlandaise prévoyait une législation destinée à préserver et à contrôler les médias sociaux, ajoutant qu'un ministère des nouvelles technologies était chargé d'assurer le suivi des textes publiés sur les médias sociaux. Elle a expliqué que l'Assemblée nationale comprenait quant à elle une direction des relations publiques qui a la responsabilité de diffuser les informations sur les projets de loi auprès du public.

Elle a expliqué que la Thaïlande était actuellement sous l'empire d'une constitution intérimaire qui ne prévoit qu'une seule chambre nommée Assemblée nationale législative. C'est le Sénat qui siège actuellement en tant qu'Assemblée nationale législative, et le Secrétariat de cette chambre assure donc le secrétariat pour cette chambre unique. Elle a ajouté que lorsque la Constitution sera adoptée, une fois signée par le Roi, il y aura deux chambres au Parlement avec une Assemblée nationale et un Sénat.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a remercié Mme La-Or PUTORNJAI pour sa communication et les membres pour leur participation.

**7. Communication de M. Mehmet Ali KUMBUZOGLU, Secrétaire général de la Grande Assemblée nationale de Turquie : « le Parlement Turc : une approche multidimensionnelle à l'égard de la société ».**

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

Chers Collègues,

J'aimerais tout d'abord remercier le Parlement bangladais qui accueille cette organisation. Je suis très content d'être parmi vous. Lors de la précédente réunion à Genève, je vous avais raconté l'attentat haïssable du 15 Juillet, et avais montré avec des photos la gravité des dommages subis par notre Parlement. Nous avons déjà pansé les blessures de cet attentat. Nous nous sommes remis au travail, avec tous nos services, pour contribuer au fonctionnement de notre Assemblée.

J'aimerais surtout vous dire que notre Salle Plénière, lourdement endommagée la nuit du 15 Juillet, a été complètement réparée et restaurée comme autrefois. J'aimerais profiter de cette occasion pour remercier particulièrement les secrétaires généraux du Sénat et du Parlement de la République tchèque, car les lustres en cristal de Bohême qui se trouvaient dans la salle plénière de notre Assemblée et fabriqués par une société tchèque en 1957-1958 étaient cassés suite au bombardement de notre bâtiment. Suite à un projet initié par l'ambassadeur tchèque à Ankara, le gouvernement de la République Tchèque nous a soutenus et faits fabriquer les lustres comme avant. Les lustres nous ont été offerts lors d'une cérémonie tenue avec la participation de Monsieur Lubomir ZAORALEK, Ministre des Affaires Etrangères de la République tchèque, ce qui a renforcé notre amitié et nous a rendu très heureux. Après le bombardement haïssable du 15 Juillet, les bâtiments de la GANT ont été très vite réparés, grâce aussi au soutien financier de notre peuple. Juste, une partie du bâtiment, touché par la bombe, a été laissée telle quelle et transformée en musée, lourd de sens pour nous, nommé « Musée de la Démocratie », car il s'agissait vraiment d'un attentat contre la démocratie. De nombreuses délégations de vos pays ont visité et visitent toujours cet endroit.

Chers Collègues,

J'aimerais aujourd'hui vous parler des services de notre Parlement qui touchent le grand public et leurs fonctions. Je peux commencer par le Service des Medias,



Publications et Relations Publiques, un des services importants de la GNAT, ses responsabilités et des nouveautés le concernant.

Le Service des Medias, Publications et Relations Publiques est composé d'un Président, trois Vice-Présidents et 220 employés.

Ses responsabilités principales sont les suivantes ; Relations avec les Médias et Accréditation (Correspondants Parlementaires, Média National et Local), Suivi des Médias, Accueil des Visiteurs, Relations Publiques, Accompagnement, Promotion, Culture et Arts au sein du Conseil de la Culture, des Arts et des Publications, Organisation, émission télévisé (TV GANT), design, édition et impression (Maison d'Édition GANT), information par internet et écrite (Portal d'Information Parlementaire et Bulletin Parlementaire), Gestion de Musées (I. GANT) et conservation, organisation d'expositions (Maison de Culture Mustafa Necati) et coordinations des demandes d'accès à l'information.

En plus, la gestion des comptes de médias sociaux de la GANT est aussi prise en charge par notre personnel au sein du Service des Médias. S'agissant des comptes, notre personnel responsable consacre beaucoup de temps au maintien de notre prestige institutionnel, surtout en supprimant du contenu inapproprié (propos illicites injurieux et insultants) et en saisissant le Service Juridique à propos du contenu passible de poursuites.

### **RELATIONS AVEC LES MEDIAS**

Notre responsabilité principale; c'est gérer nos relations avec les médias, l'un des outils les plus efficaces de former l'opinion publique. Quoique nécessitant une présentation à part entière à cause de son aspect multidimensionnel et dynamique, j'aimerais le résumer comme suit :

Nous disposons de diverses procédures pour nous mettre en contact avec les membres des médias qui relayent notre parole à notre audience. Il s'agit de ;

- ✓ Procédures pour gérer et améliorer les relations avec les médias (Bulletins de presse, communiqué de presse, rencontres bilatérales, visites/voyages avec les médias, envoi de matériels de promotion),
- ✓ Nos procédures pour le suivi des informations et publications et rétroaction,
- ✓ Nos procédures régissant les informations négatives et intervention,
- ✓ Définir en quoi CONSISTENT et NE CONSISTENT PAS les relations avec les médias,
- ✓ Des procédures nous suivons pour corriger les informations et publications.

### **TV GANT**

TV GANT est l'un de nos domaines d'activités qui demande le plus grand soin. Ce que la TV GANT fait, comment elle travaille:

Elle diffuse en direct les débats des séances plénières et diffuse les réunions des groupes politiques soit en direct soit en différé, en fonction de la décision de Conseil Consultatif de la Presse ; elle est donc notre moyen de communication le plus important pour s'adresser au grand public. Elle permet au public de suivre directement le processus législatif et assure sa transparence.

Elle suit et fait le montage des émissions sur les activités plénières, réunions du Bureau de l'Assemblée, conférences de presse tenues par les présidents, vice-présidents, secrétaires généraux et députés des partis politiques au sein de la Grande

Assemblée Nationale de Turquie, réunions des commissions spécialisées, commissions d'enquête parlementaire, groupes et commissions internationaux. Elle assure aussi une émission en direct lorsque le Conseil le juge nécessaire.

Lorsque les autres chaînes de télévision demandent à diffuser en direct ou différé des débats des séances plénières et des réunions des groupes politiques en tout ou en partie, la TV GANT fournit les enregistrements et assure une assistance technique moyennant les frais prévus dans la Barème des Services Télévision.

Elle prépare, fait préparer ou se procure des émissions comme des tables rondes, informations, interviews, documentaires, bandes-annonces, analyses portant sur l'agenda politique, économique, social et culturel en Turquie et à travers le monde, conformément aux règles prévues dans la Loi Relative à l'Organisation et aux Emissions des Chaînes de Télévision et Radio.

Elle réalise des sondages d'opinion publique pour mesurer l'efficacité des émissions télévisées.

Elle assure une assistance technique et de montage y compris des studios, caméras etc., demandés par les autres organisations des médias moyennant les frais prévus dans le Barème des Services de Télévision.

Elle archive les émissions télévisées des débats de la GANT, garde les matériels d'archive en utilisant des moyens techniques modernes.

Elle reproduit les enregistrements d'émission télévisé et d'archive de la TV GANT pour les médias publics et privés ainsi que les députés requérants moyennant les frais prévus dans le Barème des Services de Télévision.

Elle remplit les autres tâches confiées par le Président de l'Assemblée et le Bureau de l'Assemblée.

Nous sommes actuellement en train de renouveler le logo et le générique, aujourd'hui démodé, de la TV GANT. Cette responsabilité de conception d'un logo et générique modern a été confiée à l'équipe de conception graphique de l'imprimerie de la GANT.

## **BULLETIN PARLEMENTAIRE**

Le Service des Médias, Publications et Relations Publiques a commencé à utiliser la technologie de la réalité augmentée dans le Bulletin Parlementaire, un travail pionnier en Turquie.

Le Parlement vient de publier le premier « Bulletin Animé » de la Turquie en utilisant la technologie de création d'images virtuelles superposées sur les images réelles, qui consiste à assortir les images avec des vidéos. Cela permet de regarder le déroulement des événements passés et d'écouter les conversations appartenant au moment de la prise de photos.

Les lecteurs pourront désormais revivre un moment du passé soit sur le Bulletin soit sur la page internet grâce à cette application téléchargée à partir de Google Play et AppStore sur leurs portables. Cela permet aussi aux lecteurs ayant des difficultés de lecture d'accéder aux informations.

La revue, publiée depuis le Juillet, comporte 75 images de 900 minutes. La revue, publiées en 3,500 copies tous les mois, est envoyée aux chefs de missions étrangères, les bibliothèques, y compris celles universitaires et aux aéroports.

Cette application est utilisée plus qu'escompté parmi les utilisateurs de téléphones portables Android. Quoique de telles technologies soient surtout utilisées par les jeunes, l'âge moyen des utilisateurs du « Bulletin Parlementaire » est de 50 et plus. A ce jour, environ 1,800 personnes ont téléchargé l'application « Bulletin Animé de GANT » à partir de Google Play, et 1,700 personnes l'utilisent sur leurs portables IOS. Ces chiffres montrent qu'il y a plus d'utilisateurs de l'application que le nombre de copies publiées de la revue, ce que nous considérons comme une grande réussite.

Chers amis,

La responsabilité principale des parlements concerne le processus législatif, mais ils ont également de grandes responsabilités vis-à-vis la société, et doivent donc être à côté de la société en permanence. Les parlements doivent avoir toujours un visage tourné vers le public. Dans ce cadre, nous, les fonctionnaires de la GANT, attachons beaucoup d'importance aux activités culturelles et artistiques. Il y a de nombreux bâtiments historiques gérés comme musée par la GANT. La plupart d'entre eux se trouvent à Istanbul et quelques autres à Ankara. Je voudrais maintenant vous expliquer nos activités au sein d'un musée et une maison de culture qui se trouvent à Ankara.

### **MUSEE DE LA GUERRE D'INDEPENDANCE (BATIMENT DE LA 1<sup>ER</sup> GANT)**

Il s'agit du premier bâtiment de la GANT. 8

Le musée de la guerre d'indépendance, ouvert comme musée depuis le 23 Avril 1961 accueille environ 150,000 visiteurs par an. La plupart des visiteurs sont des étudiants et écoliers.

Dans ce bâtiment, qui existe depuis 100 ans, on expose des objets anciens utilisés dans ce bâtiment de 1920 à 1924, des objets offerts par le Musée d'Ethnographie, le Chef d'Etat-major et la Direction de PTT. Parmi les objets exposés figurent des meubles, des matériels de bureau, des pupitres d'école, un lutrin historique de l'époque ; des encriers utilisés dans le premier Parlement, des tapisseries donnés comme cadeau à la personne d'Atatürk ; la table historique sur laquelle a été signé le Traité de Lausanne ; des meubles de rangements et des objets personnels appartenant aux députés du premier Parlement (des lunettes, cannes, rosaires, parapluies etc.). On trouve aussi les premiers manuscrits de la première Constitution ; des sceaux et médailles de la guerre d'indépendance, des outils de communications de l'époque (téléphones, télégrammes, écriture morse etc.), de diverses armes de l'époque et la plaque accrochée derrière le lutrin en 1920.

Concernant nos activités au musée de la première GANT, nous venons de lancer le système de vitrine dynamique pour remplacer celui de vitrine statique pour exposer des objets gardés dans les dépôts. Cela consistera à changer régulièrement les vitrines pour exposer de nouveaux objets, armes et documents.

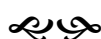
### **CULTURE DE MAISON MUSTAFA NECATI**

La Maison de Culture Mustafa Necati dispose d'une salle d'exposition où on expose des œuvres d'arts approuvées par le Conseil Parlementaire de la Cultures, des Arts et des Publications. Elle sert aussi d'autres événements, comme, par exemple, de diverses rencontres en cours ces jours-ci nommées « Rencontres des Lettres, Syllabes et Mots sur les Livres », qui visent à sensibiliser les gens sur la lecture. Cet événement est très prisé par les écrivains, maison d'édition et de bibliophiles.

C'est tout ce que je voulais vous expliquer aujourd'hui. Lors des réunions suivantes, je peux vous parler des Palais Nationaux et Musées d'Istanbul gérés par la GANT.

Je vous remercie tous profondément.

*La communication a été accompagnée d'une présentation audiovisuelle et d'une démonstration de l'application qui permet l'accès du public au Bulletin édité par le service de l'information du Parlement turc.*



**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a remercié M. KUMBUZOGLU pour sa communication et les membres pour leur participation au cours de cette matinée.

Elle a attiré l'attention des membres sur la proposition de modification du Règlement qui a été distribuée afin qu'ils en prennent connaissance avant de la discuter lors de la séance du lendemain. Elle a rappelé aux membres que cette réforme s'inspire de la rédaction des Statuts de l'UIP sur le même sujet.

*La séance est levée à 12h26.*

## **QUATRIEME SEANCE**

**Lundi 3 avril (après-midi)**

**Présidence de Mme Doris Katai Katebe MWINGA**

*La séance est ouverte à 14h37.*

### **1. Remarques introductives**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a souhaité la bienvenue aux membres et a rappelé à ceux qui ne l'avaient pas encore fait de bien vouloir remplir la feuille de présence.

Elle a rappelé que le délai limite de soumission de candidature aux postes de membre du comité exécutif est fixé à 16h, les formulaires peuvent être remis aux membres du secrétariat.

Elle a également rappelé aux membres de bien vouloir renseigner les organisateurs sur leur participation à la journée d'excursion du mercredi.



**Thème : Amener le Gouvernement à rendre des comptes**

### **2. Débat général : Méthodes de contrôle parlementaire sur la qualité de la législation**

**Conduite du débat : M. José Manuel ARAUJO, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée de la République du Portugal**

**M. ARAUJO** a expliqué qu'il s'agissait d'un thème déjà abordé à plusieurs reprises au sein de l'Association. La qualité de la législation correspond à la qualité du produit parlementaire par excellence, il s'agit donc d'un thème qui tient à cœur aux secrétaires généraux. M. Araújo a remercié tous les secrétaires généraux qui avaient envoyé des contributions sur ce thème et déclaré qu'il se bornerait à soulever quelques observations sur les grandes spécificités du travail parlementaire en ce domaine avant de donner la parole aux membres.

Cinq spécificités parlementaires peuvent être soulignées :

- L'une des plus grandes spécificités parlementaires est de devoir légiférer avec un certain nombre de groupes politiques différents pendant la procédure législative. La question de la participation des citoyens au processus législatif est également au nombre des interrogations. Celle-ci peut prendre différentes formes dans les différents Parlements, via les syndicats, ou les lobbyistes.
- L'évaluation peut quant à elle intervenir à différents moments de la procédure législative. Les études d'impact permettent une évaluation ex ante de ce que produira la loi une fois adoptée tandis que l'évaluation ex post intervient une

fois la loi entrée en application pour en mesurer les effets concrets. Existente également les procédures de contrôle de la mise en application de la loi après son adoption. Il s'agit là d'un travail technique dans lequel tous les services d'un Parlement peuvent être impliqués (service de recherche, Commissions...).

- La participation peut aussi prendre la forme d'outils en ligne via les réseaux sociaux, les blogs, ou d'autres outils en ligne qui permettent aux citoyens de participer au processus.
- La transparence est un autre objectif : le public a besoin de savoir ce que fait le Parlement et la transparence permet d'améliorer la qualité des lois.
- L'efficacité renvoie à la capacité d'analyser ce que la loi apporte au cadre juridique du pays, il s'agit là d'un élément extrêmement important.

Après avoir exposé ces cinq thèmes, il a invité les membres à regarder trois images.

La première, représentant des saucisses, renvoie à une citation de Bismarck qui disait qu'il ne fallait pas savoir comment sont fabriquées les saucisses ni les lois au risque d'avoir la nausée. La production d'une loi implique de mélanger de nombreux ingrédients pour aboutir au résultat final.

La deuxième image, représentant Cendrillon, renvoie à la perfection que le Parlement vise dans ses travaux. Il s'agit de rappeler que le Parlement doit s'adapter à la réalité. Mais chaque pays, chaque parlement a besoin de solution spécifique, aussi la taille de la chaussure de Cendrillon peut varier d'un pays à l'autre.

La troisième représente une équipe contente de son travail de fabrication dans une entreprise, et renvoie à l'envie du personnel d'un Parlement d'être satisfait du travail effectué. Même si le résultat final n'est pas parfait, le personnel parlementaire met tout en œuvre pour qu'il le soit.

Il a ensuite invité M. Geert Jan A. HAMILTON à présenter sa communication pour parler, non pas de saucisses, mais de lois !

### **3. Communication de M. Geert Jan A. HAMILTON, Secrétaire général du Sénat des Pays-Bas : « Les méthodes visant à assurer un contrôle parlementaire de la qualité de la législation au Sénat des Pays-Bas »**

#### **1. Le processus législatif**

De nouvelles lois sont parfois nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de la société et répondre aux besoins et aux aspirations des citoyens. Aux Pays-Bas, l'élaboration de nouvelles lois est l'une des tâches principales des Chambres du parlement (la Chambre des représentants – *Tweede Kamer der Staten-Generaal* – et le Sénat – *Eerste Kamer der Staten-Generaal*), en coopération avec le gouvernement.

En règle générale, le processus législatif commence par un projet de loi élaboré par le gouvernement. Si les ministres sont d'accord avec le projet de loi, ce projet est soumis au *Conseil d'État*, le principal organe consultatif pour le gouvernement, afin d'obtenir son avis. Le Conseil d'État vérifie que le projet de loi n'enfreint aucune disposition d'autres lois ou traités et étudie son impact sur les citoyens. L'avis du Conseil d'État

comporte des commentaires et des propositions d'amendement du projet de loi, ainsi qu'un exposé des motifs.

Les députés peuvent demander au gouvernement d'élaborer un projet de loi, mais il peut arriver que des députés prennent eux-mêmes l'initiative d'élaborer un projet de loi. C'est ce que l'on nomme un projet de loi sur initiative. Seule la Chambre des représentants jouit de ce droit d'initiative – pas le Sénat. Une assistance dans l'élaboration du projet de loi est fournie par le Bureau de législation de la Chambre des représentants ou par des représentants du ministère en question.

Un projet de loi du gouvernement est transmis au Roi des Pays-Bas, assorti de l'avis du Conseil d'État. Ce que l'on nomme le Message royal est ajouté et correspond au texte officiel par lequel le Roi présente un projet de loi à la Chambre des représentants. Le projet de loi est alors rendu public. Le projet de loi et l'avis du Conseil d'État qui l'accompagne sont d'abord examinés par un comité permanent de la Chambre des représentants. Ce comité présente un rapport, auquel le gouvernement répond par un mémorandum. Le comité peut alors présenter un second rapport, auquel le ministre répond par un second mémorandum.

Toutes les formations politiques peuvent proposer des modifications du projet de loi, faire des remarques et poser des questions.

Après son examen par un comité permanent, le projet de loi est défendu en séance plénière de la Chambre par ceux qui l'ont proposé : généralement le ou les membres du cabinet responsable, mais parfois aussi un ou plusieurs députés (en cas de projet de loi sur initiative). Lors des débats relatifs au projet de loi, les différents partis tentent de se convaincre mutuellement de leurs points de vue respectifs.

Lorsqu'un projet de loi a été adopté par la Chambre des représentants, il est soumis au Sénat. Le Sénat discute et examine le projet de loi en détail et ne peut que l'adopter ou le rejeter. Il n'a pas le droit de modifier le projet de loi en proposant des amendements.

Lorsque le projet de loi a été également adopté par le Sénat, le Roi le signe et le ministre responsable le contresigne. Le projet de loi est alors devenu une loi à part entière.

#### *Mise en œuvre de la législation : règlements d'application*

Les lois du parlement ne traitent généralement que des principaux aspects d'un thème. Elles fournissent une législation plus détaillée sous la forme de règlements d'application qui – comme les lois – comportent des règlements généralement contraignants. Ils ne sont pas soumis à l'approbation du parlement. Il existe de nombreux types de règlements d'application. Certains doivent, selon la loi, être promulgués par le gouvernement. Appelés « décrets », ils revêtent la forme d'arrêtés royaux qui doivent être signés par le Roi et un ou plusieurs membres du gouvernement. Dans d'autres cas, un ministre peut être désigné dans une loi pour promulguer des règles plus détaillées. Ils revêtent alors la forme d'un arrêté ministériel. Enfin, des règlements d'application peuvent être élaborés par des représentants, si la loi en question l'autorise.

Ces règlements peuvent prévoir toutes sortes de pouvoirs, par exemple le pouvoir d'octroyer des licences ou d'accorder des subventions. Il existe souvent une certaine liberté concernant leur mode de mise en œuvre. Les ministres peuvent établir des règles écrites concernant le mode d'application de certains règlements. Ces règles

(contenues dans des directives ou des circulaires) sont parfois des instructions purement destinées aux fonctionnaires, mais elles peuvent aussi, dans d'autres cas, faire l'objet d'une publication en vue d'en informer le public.

## **2. Instructions de réglementation**

La qualité de la législation a constitué un thème important du processus parlementaire aux Pays-Bas au cours des 25 dernières années. Les premières initiatives ont émané du gouvernement, qui a publié en 1992 les « *Instructions de réglementation* ». Ces instructions peuvent être considérées comme un guide de bonne pratique législative, à l'usage des ministres, des secrétaires d'État et – en particulier – des agents de la fonction publique impliqués dans l'élaboration de projets de loi et d'autres propositions législatives.

Ces instructions prévoient différents éléments fondamentaux :

*Une réglementation gouvernementale ne sera présentée que si sa nécessité a été clairement établie.*

Avant de décider l'adoption d'un régime de réglementation, des informations (faits et circonstances) doivent être réunies concernant la question. Ces informations doivent être utilisées pour formuler les objectifs. L'analyse doit déterminer clairement la mesure dans laquelle une intervention législative est nécessaire et les types d'intervention législative à prendre en considération. En règle générale, la collecte d'informations est réalisée par étapes. Pour chaque étape du processus décisionnel, de nouvelles informations (plus détaillées) sont requises.

Les objectifs visés sont formulés de manière aussi concrète et précise que possible. La détermination concrète et précise des objectifs implique de distinguer clairement certains objectifs. Des objectifs quantitatifs et financiers doivent être définis sans ambiguïté. Il importe de déterminer un calendrier afin de prévoir clairement quand les objectifs seront atteints.

On examine si les objectifs retenus ne peuvent pas être atteints plus efficacement par des initiatives d'autorégulation au sein du ou des secteurs impliqués. L'intervention du gouvernement n'est envisagée que lorsque la capacité d'autorégulation de la société ne suffit pas.

Lorsqu'une intervention gouvernementale est considérée comme inévitable, on étudie s'il est possible d'atteindre les objectifs retenus par une mise en œuvre plus efficace des instruments législatifs déjà en place. Dans l'étude des possibilités disponibles pour le gouvernement, les différentes alternatives envisageables sont examinées en vue d'atteindre un objectif donné.

Les deux instruments mis à disposition par la législation – règles et interdictions, systèmes d'octroi de permis de tarification – ainsi que d'autres moyens tels que des actions concrètes et des financements du gouvernement sont pris en considération. En outre, le principe d'État de droit – en ce qui concerne ces autres ressources et l'instauration des garanties légales – nécessite souvent de prévoir des dispositifs juridiques supplémentaires.

L'examen d'un mode d'intervention envisageable pour le gouvernement peut également conduire à la conclusion que le gouvernement ne sera pas capable d'atteindre les objectifs définis. Dans ce cas, le gouvernement doit renoncer à intervenir.

L'examen des variantes des dispositions légales concerne tant la mise en place du système de réglementation dans son ensemble, que les différentes parties des règlements (comme le système de protection juridique choisi).



La détermination du choix d'une possibilité d'intervention du gouvernement en vue d'atteindre un objectif donné implique la recherche d'un lien avec la capacité d'autorégulation des secteurs industriels concernés.

On peut par exemple envisager de faire appel à des systèmes de normalisation, de certification ou de garantie en chaîne. Une intervention directe du gouvernement n'est appropriée que si aucun résultat ne peut être attendu de la capacité d'autorégulation de la société, même avec le soutien de mesures gouvernementales.

Dans l'analyse des différentes possibilités d'intervention du gouvernement en vue d'atteindre un objectif, on prendra en considération au moins les aspects suivants.

#### *Efficacité et applicabilité*

L'efficacité correspond à la mesure dans laquelle on peut prévoir qu'une réglementation atteindra ses objectifs. Dans ce contexte, la faisabilité et le niveau prévu de conformité doivent être pris en considération. Dans un dispositif juridique, moins les normes établies et les outils de gestion pour les individus seront logiques, plus la conformité et l'application seront problématiques.

Avant de décider d'adopter le système, il convient d'étudier si la mise en application est raisonnablement possible. Cet aspect s'applique en particulier si le système comporte des règles et des interdictions, mais est également important dans d'autres cas – par exemple concernant des règles à associer à l'octroi d'une licence.

Des recherches doivent déterminer les efforts considérés comme nécessaires pour une application préventive et répressive. En ce qui concerne les projets de loi qui entraînent d'importantes modifications sur le plan de la mise en œuvre et de l'application, ces conclusions sont consignées dans des rapports d'applicabilité et de faisabilité. Concernant les capacités de mise en application, une consultation est nécessaire à un stade précoce entre les concepteurs du système proposé et les organes qui seront responsables de la mise en œuvre et de l'application du système.

Dans l'évaluation de l'applicabilité, les aspects suivants sont en tout cas pris en compte :

- un règlement doit réduire au minimum les risques de conflits d'interprétation ;
- les exceptions au règlement général doivent être réduites au minimum ;
- les règlements doivent se concentrer autant que possible sur des faits visibles ou objectivement vérifiables ;
- les règlements doivent être réalistes et applicables pour ceux auxquels ils sont adressés et pour les personnes chargées de leur mise en application.

Dans ce contexte, il importe d'étudier les différentes méthodes de mise en application, tels que les moyens de droit administratif, civil et pénal et de droit disciplinaire, ainsi que les moyens préventifs comme l'information du public. Pour chacune des méthodes répressives de mise en application, il convient de prendre en considération les sanctions possibles. Dans certains cas, il convient de sélectionner non pas une seule méthode d'application, mais une association de différentes méthodes. En outre, il faut veiller à éviter un cumul excessif de sanctions pour l'application d'une obligation donnée.

Les instructions de réglementation analysent en détail les coûts de mise en application des règlements pour les citoyens, les entreprises, les institutions et le gouvernement. Elles traitent également des facteurs générateurs de conflits d'une réglementation et de la nécessité de réduire ces conflits. Elles avertissent de la nécessité de prendre en compte les effets secondaires indésirables.

### *Pouvoirs exécutifs*

Dans l'attribution de pouvoirs exécutifs à des autorités, l'exercice de ces pouvoirs est normalisé autant que possible.

Les compétences et pouvoirs discrétionnaires impliquant l'application de critères vagues doivent être évités, sauf raisons impératives.

Afin d'assurer des garanties juridiques adéquates pour le public, l'exercice des pouvoirs de gestion doit être encadré par la loi le plus précisément possible.

Étant donné qu'il est souhaitable d'assurer des dispositifs de garantie concernant tout pouvoir, il convient d'étudier dans quelle mesure une protection juridique est nécessaire.

Les instructions de réglementation sont prévues pour assurer correctement la conception et l'élaboration des nouvelles législations. Elles constituent un important cadre d'évaluation à chaque phase du processus législatif : depuis l'avis du Conseil d'État jusqu'à l'examen du projet de loi par la Chambre des représentants et l'examen final par le Sénat.

### **3. La fonction de contrôle du Sénat dans le processus législatif**

Sitôt après son adoption par la Chambre des représentants, le projet de loi est envoyé au Sénat. Il y est soumis à une commission parlementaire. La commission décide si le projet de loi peut être aussitôt placé à l'ordre du jour en séance plénière de la Chambre ou si une étude préparatoire du projet doit d'abord avoir lieu. Si le projet de loi est immédiatement placé à l'ordre du jour en séance plénière de la Chambre, il sera adopté comme une formalité, sans débat.

L'étude préparatoire d'un projet de loi se constitue principalement d'une correspondance écrite et d'échanges de documents. Les membres de la commission présentent les opinions de leur parti au parlement par écrit et posent des questions au gouvernement. Le gouvernement y répond par une note ou un mémorandum de réponse. Plusieurs séries d'échanges de correspondances ont parfois lieu, mais on considère généralement qu'une seule suffit.

Une fois les préparations écrites achevées, le Sénat est informé que le projet de loi est prêt à être débattu en séance plénière de la Chambre. Le projet de loi est alors placé, en temps opportun, à l'ordre du jour de la séance plénière.

Pour examiner et réviser efficacement un projet de loi, les sénateurs consultent les documents et rapports officiels ainsi que des lettres et des articles de journaux et de magazines. Les membres reçoivent parfois des centaines de lettres avant l'examen d'un projet de loi.

Les membres du Sénat tiennent également des discussions internes et externes. Les consultations internes ont lieu principalement au sein du parti au parlement ou de la commission concernée. La procédure à adopter est une des questions débattues dans les réunions de la commission.

Les consultations externes sont organisées avec des organisations et des citoyens. Les membres reçoivent parfois des visiteurs ou des délégations. Dans certaines circonstances particulières, une commission peut décider d'organiser une audition. Au cours de ces dernières années, nous avons constaté une augmentation du nombre des réunions d'experts et des séminaires dans le cadre de l'examen d'une proposition législative par le Sénat.

### *Rôle du Sénat*

Le Sénat a pour principale fonction de donner une opinion générale sur le projet de loi à l'issue du processus législatif. Il n'a pas le pouvoir de modifier le projet de loi. Il peut le rejeter et a, de ce fait, le dernier mot.

Tous les projets de loi doivent être approuvés par le Sénat avant de pouvoir devenir des lois à part entière. La fonction principale du Sénat est de vérifier la qualité de la législation sur le plan de la légitimité, de la faisabilité et de l'applicabilité. Ce contrôle ou examen par le Sénat s'est révélé utile dans la pratique. Par exemple, bien que les conséquences pratiques d'un projet de loi soient prises en considération par ses auteurs à un stade précoce, certaines conséquences pratiques n'apparaissent souvent que lorsque la loi est très proche de devenir une réalité. Il arrive également qu'un projet de loi ait été modifié durant la procédure parlementaire au point de perdre de sa cohérence, nécessitant ainsi une nouvelle interprétation afin d'établir les intentions précises du législateur.

### *Système judiciaire*

Il importe de noter ici que les délibérations au Sénat jouent un rôle qui est loin d'être négligeable dans l'interprétation de la législation, par exemple par le système judiciaire. Car si le texte ne peut plus être modifié, sa signification peut être clarifiée. De ce fait, certaines décisions de justice font référence aux rapports du Sénat sur les débats relatifs à des projets de loi.

### *Épée de Damoclès*

L'idée que l'on se fait du Sénat comme d'un organe approuvant en définitive quasiment tous les projets de loi (97 % en moyenne) doit être mise en perspective. Tant que le Sénat n'a pas donné son accord au projet de loi, la menace du rejet constitue en effet une épée de Damoclès au-dessus de la tête du gouvernement. Cet aspect produit un effet de « discipline » sur la qualité du processus législatif dans son ensemble. Le Sénat dispose des moyens suivants pour faire sentir son influence.

### *« Nouvelle/ » – proposition complétant un projet de loi*

Bien que le Sénat, contrairement à la Chambre des représentants, ne dispose pas du droit d'amendement, il peut exercer une certaine pression sur un ministre du gouvernement, par exemple en avançant des arguments pertinents et des critiques motivées. Ce ministre peut alors décider de présenter un projet de loi complémentaire (appelé une « nouvelle »). Le gouvernement tient compte de la critique du Sénat dans le projet de loi complémentaire. Ce projet complémentaire suit la même procédure que tout autre projet de loi, c'est-à-dire qu'il est soumis au Conseil d'État pour avis, puis il est débattu et adopté par la Chambre des représentants et le Sénat.

### *Résolution*

Lors de débats sur un projet de loi, le Sénat peut également adopter une résolution pour inciter le gouvernement à prendre des mesures. Si plusieurs modes de mise en œuvre d'une loi sont disponibles, le Sénat peut donner, par le biais d'une résolution, des indications sur le mode de mise en œuvre préféré.

### *Engagements*

Sachant que le projet de loi peut être rejeté s'il ne répond pas de manière adéquate aux objections substantielles du Sénat, le gouvernement peut tenter de trouver une autre solution. Une solution utilisée beaucoup plus souvent que l'élaboration d'une « nouvelle » est la présentation d'un engagement par le gouvernement durant

l'examen du projet de loi par le Sénat, suite auquel le Sénat adopte en définitive le projet de loi. Ces engagements peuvent être liés à la mise en œuvre technique ou aux aspects organisationnels ou financiers ou peuvent constituer une promesse d'évaluer le fonctionnement de la législation à l'issue d'une période donnée. Les engagements sont, dans de nombreux cas, d'une grande importance pour les citoyens, les organisations civiques et les institutions chargées de mettre en œuvre et/ou d'appliquer la législation.

#### *Points essentiels pour la qualité de la législation*

En sa qualité de soutien à l'évaluation des législations, le Sénat a dressé une liste de points essentiels permettant d'assurer la qualité législative. Les députés et les personnels utilisent cette liste lors de l'examen d'un projet de proposition de législation. La liste comporte des réflexions et des questions concernant les aspects juridiques et techniques du projet de loi et la mise en œuvre et l'application de la proposition. Cette liste est annexée à la présente communication.

#### **4. Conclusion**

La prise de décision relative à la législation est un processus politique. En définitive, le vote d'un député ou d'un sénateur pour ou contre un projet de loi est un vote politique. Néanmoins, légiférer est une profession et la qualité, l'efficacité et l'efficience d'une loi requièrent une approche qui dépasse l'appréciation politique des intentions et des objectifs. Bien que divisé en douze formations politiques, le Sénat des Pays-Bas a une culture d'approche méthodique des propositions législatives et de leur examen s'appuyant sur des critères de qualité, de faisabilité et d'applicabilité.

Le Sénat n'est pas toujours satisfait de la manière dont les propositions législatives sont élaborées par le gouvernement. Les griefs sont souvent liés aux aspects suivants:

- Usage abondant de règlements d'application ; les normes clés doivent se trouver dans la loi elle-même et non dans un décret royal ou un règlement ministériel dérivé de la loi ;
- Manque de cohérence dans l'utilisation des sanctions pénales et administratives ;
- Manque de clarté dans le maniement de la langue ;
- Complexité inutile des constructions juridiques ;
- Manque d'attention accordée aux lois déjà en place ;
- Manque de cohérence entre des propositions en attente au même moment ;
- Manque de cohérence entre les questions traitées dans une même proposition législative ;
- Eléments politiques non nécessaires ajoutés à la loi d'application de l'UE ;
- Approches législatives différentes selon les ministères.

Le personnel parlementaire a pour tâche d'être constamment attentif aux faiblesses (structurelles et fortuites) dans les propositions législatives et d'aider les députés à maintenir un haut niveau d'élaboration des lois, au bénéfice des citoyens.

#### **Sources :**

- *Le Sénat des États généraux (brochure), 2016*
- *Aanwijzingen voor de regelgeving (Instructions de réglementation)* (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2011-05-11>)
- *Aandachtspunten voor wetgevingskwaliteit (Points importants pour la qualité de la législation)*

[https://www.eerstekamer.nl/trefwoord/aanwijzingen\\_voor\\_de\\_regelgeving](https://www.eerstekamer.nl/trefwoord/aanwijzingen_voor_de_regelgeving)

- *Veelzijdig in deeltijd, 200 jaar Eerste Kamer der Staten-Generaal, de laatste 25 jaar in het vizier, Eerste Kamer/Boom, La Haye, 2015 (Polyvalence en temps partiel, 200 ans de Sénat, les 25 dernières années dans le collimateur)*

## **Annexe**

### **Points essentiels de la qualité de la législation**

#### **Liste au profit des membres du Sénat**

##### **I Généralités**

#### **Questions/critères d'évaluation d'une proposition législative**

##### **1. Analyse du problème**

- À quelle question le projet de loi apporte-t-il une réponse ?
- Les causes, la nature et l'ampleur du problème sont-elles claires ?
- La résolution de ce problème est-elle une tâche (permanente) du gouvernement ?
- Pourquoi n'y avait-il pas de législation pertinente jusqu'ici ?
- Pourquoi la législation précédente sur cette question n'est-elle plus adéquate ?

##### **2. Recommandations du Conseil d'État ; suivi donné par le gouvernement** - Quelles parties des recommandations présentées par le Conseil d'État le gouvernement a-t-il suivies et quelles parties n'a-t-il pas suivies ?

##### **3. Vérification de la responsabilité du gouvernement dans l'exposé des motifs** Le gouvernement a-t-il examiné la proposition au regard des critères qu'il a définis ?

##### **4. Conseil pertinent par la Cour des comptes**

La Cour des comptes a-t-elle présenté un avis sur la proposition ?

- Quelles parties de l'avis présenté par la Cour des comptes le gouvernement a-t-il suivies et quelles parties n'a-t-il pas suivies ?

##### **5. Conseils pertinents d'autres organes consultatifs**

– D'autres organes consultatifs (le Collège sur les contraintes administratives, le Conseil économique et social, bureaux de planification, etc.) ont-ils présenté un avis sur la proposition ? Quelles parties des avis présentés par ces organes le gouvernement a-t-il suivies et quelles parties n'a-t-il pas suivies ?

##### **6. Examen par la Chambre des représentants**

- Quels amendements ont été adoptés/rejetés ?
- Quel est l'impact de la modification par la Chambre des représentants sur la cohérence de la proposition (interne comme externe – par rapport à une autre législation) ?

#### **II Légalité : Aspects juridiques et législatifs**

##### **Concentration sur la réalisation de principes de droit**

##### **7. Vérification de la constitutionnalité**

- La proposition n'est-elle pas contraire à la Constitution ?

## **8. Vérification de la conformité aux règlements internationaux**

- Traités internationaux
- Convention européenne des droits de l'homme
- Droit de l'Union européenne ; droit primaire (traités) et droit créé par des institutions (directives, décrets, etc.)

Vérification de la subsidiarité et de la proportionnalité

Si la proposition vise à mettre en œuvre un droit européen, dépasse-t-elle les limites de la mise en œuvre ?

- Accords internationaux non contraignants (par exemple la Charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe ; Déclaration universelle des droits de l'homme (ONU))

## **9. Aspects relatifs au Royaume<sup>11</sup>**

- Vérification de la conformité avec les lois du Royaume des Pays-Bas
- Pertinence pour Aruba, Curaçao et Saint-Martin

## **10. Cohérence avec la législation afférente :**

Intégration dans un corpus législatif existant ; harmonisation avec d'autres accords afférents.

(Par exemple, en cas de transfert de responsabilités sur les autorités locales; exposition sur ce point en réponse dans l'exposé des motifs)

## **11. Vérification de la conformité avec les principes juridiques**

- Certitude juridique (caractère reconnaissable, proportionnalité, admissibilité de délégation, dispositions transitoires)
- Effet différé/rétroactivité : raisons strictement motivées ; règle de base : pas de rétroactivité vers des mesures onéreuses, sauf si des circonstances particulières le justifient.

## **12. Clé technique législative**

- Exigences techniques législatives
- Aucun problème concernant les règlements d'application ?
- Aucune infraction à des systèmes juridiques ?
- Consulter l'examen technique du Conseil d'État
- Conformité avec les instructions de réglementation

## **13. Simplicité, clarté et accessibilité du langage**

## **14. Critères spécifiques**

- Droits de protection des citoyens : protection juridique des parties dans les transactions juridiques ; relations de pouvoir intègres
- Accès aux tribunaux
- Pas de suspicion de législation opportuniste ; législation symbolique ?
- [Exigences à formuler pour une] législation expérimentale
- Besoin de réglementation ; réglementation excessive ; dérèglementation
- Finances : fondements financiers, contraintes administratives et contraintes pour le gouvernement

---

<sup>11</sup> Le Royaume des Pays-Bas en tant qu'unité de la partie européenne et des territoires des Caraïbes.

### III Efficacité<sup>12</sup>

#### Concentration sur la réalisation optimale des objectifs

#### 15. Vérification de l'efficacité et de l'efficience de la conception politique

##### Questions/critères

- La théorie politique est-elle adéquate : les objectifs peuvent-ils être atteints grâce aux moyens indiqués ?
- Des évaluations *ex ante* de l'efficacité/ efficience sont-elles disponibles ; quelle est leur validité ?

En particulier : existe-t-il une opinion sur des effets négatifs non souhaités de la législation ?

- - Quels sont les résultats de l'examen rapide *ex ante* effectué par le Ministère concernant les effets :
  - a) sur les entreprises
  - b) sur l'environnement
  - c) sur le système judiciaire

#### 16. Vérification de la faisabilité et de l'applicabilité<sup>13</sup>

##### Questions/Évaluation :

- Un contrôle *ex ante* de l'applicabilité a-t-il été effectué : le gouvernement a-t-il clairement indiqué dans l'exposé des motifs comment l'expérience et l'expertise (institutions chargées de la mise en application ; inspections) ont été impliquées dans la conception politique ?
- Une évaluation *ex post* des relations entre mise en œuvre (pratiques de mise en œuvre) et effets réels de la politique (souhaités et potentiellement non souhaités) est-elle prévue (« efficacité sociale ») ?
- Des clauses de limitation dans le temps ont-elles été prévues ou sont-elles encore nécessaires ?



**M. Abdelgadir ABDALLA KHALAFALLA (Soudan)** a été intéressé d'apprendre que le Sénat avait le dernier mot sur la qualité d'un projet de loi aux Pays-Bas, et a souligné les efforts opérés pour que les lois soient cohérentes et non contradictoires avec d'autres lois. Il a ensuite soulevé la question des règlements qui doivent se conformer aux lois pour les mettre en application. Il a expliqué qu'au Soudan la

---

<sup>12</sup> Définitions :

\* Efficacité: Évaluation de la validité (présumée) de la « théorie politique » présentée dans le projet de loi (relations fonctionnelles, conditionnelles ou causales entre les mesures proposées et les effets sociaux attribués à la lumière des objectifs à atteindre).

Distinction entre réalisations (conséquences) et donc effets obtenus (résultats).

Distinction entre effets (secondaires) désirés et non désirés.

\* Efficience: évaluation de l'optimalité de la contribution des mesures en faveur des objectifs formulés (à savoir : rapport coût-bénéfice)

<sup>13</sup> Définitions : Définitions de faisabilité/ applicabilité :

La possibilité réelle de déploiement efficace de politiques.

À indiquer comme :

- Qualité des dispositions humaines, financières, organisationnelles, procédurales et légales avec les institutions chargées de leur mise en œuvre ;
- En cas de coopération avec des autorités locales, organisations de société civile, individus, etc. : clarté dans les pouvoirs et responsabilités.
- Qualité de la supervision et du contrôle (questions sur contrôle et suivi / pouvoirs de contrôle excessifs, etc.)
- Soutien adéquat de la part des « destinataires de la norme ».

Constitution oblige le Gouvernement à publier ces règlements et à les transmettre aux différentes Commissions qui les étudient pour vérifier si la loi, appliquée conformément aux décrets d'application, traite bien le problème visé. Cela donne du travail aux Commissions et risque d'alourdir le débat, il a donc demandé ce qu'il en était aux Pays-Bas de ce type de contrôle.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a rappelé aux membres que différentes contributions écrites avaient été publiées sur le site internet et qu'elles permettraient de nourrir la réflexion des membres sur le sujet.

**M. ARAUJO** est revenu sur l'expérience au Parlement du Portugal où le Gouvernement s'est engagé à réduire le nombre de lois, à faire une analyse des lois en vigueur et à réduire le nombre de dépôt de projets de loi. Le Portugal est ainsi passé de 300 lois-décrets à 70 lors de la dernière année, ce qui a représenté un véritable défi.

Il a souligné que le Gouvernement déposait des projets de loi en les accompagnant d'une étude d'impact afin d'apprécier l'idée dans son ensemble. Dix ans plus tôt, il a été décidé d'accompagner les projets de loi d'une note technique préparée dans les ministères, relative aux conséquences sociales et financières du projet, afin d'avoir davantage d'informations et d'éviter que des projets soient déposés sans être accompagnés d'informations sur le sujet.

Il est ensuite revenu sur le concept de qualité qui ne se réduit pas à la qualité interne mais aussi à la quantité, au fait d'avoir moins de lois. Il s'est remémoré une intervention présentée par le collègue du Viet Nam quelques années plus tôt. Un effort de consolidation du cadre législatif a été produit en ce sens au Portugal.

**M. Saïd MOKADEM (Conseil consultatif maghrébin)** a souligné que le processus législatif était un sujet difficile et souvent complexe, particulièrement lorsqu'un pays est membre d'une organisation telle que l'Union européenne et doit donc adapter la législation nationale à la législation européenne pour que les différentes lois soient cohérentes entre elles.

Il a souhaité savoir s'il existait dans les Parlements des pays membres de l'Union européenne des comités chargés de concilier droit interne et droit européen, et a voulu savoir s'il s'agissait d'une tâche facile.

**M. Philippe SCHWAB (Suisse)** a apporté un éclairage sur deux instruments mis en place en Suisse pour améliorer la qualité des lois. La première consiste dans la technique dite des « *sunset legislation* », c'est à dire des lois d'une durée d'application limitée dans le temps. Elles font l'objet d'une évaluation afin de déterminer si elles ont permis une évolution dans le domaine en question, et si ça n'est pas le cas, elles sont abrogées. La seconde technique repose sur une collaboration avec la Cour suprême Suisse qui identifie des dispositions législatives qui ne sont pas claires et ont dû faire l'objet d'une interprétation par les juges. La Cour transmet le jugement au Parlement pour lui indiquer dans quelle mesure il convient de corriger la loi afin d'en améliorer la clarté.

**Mme Barbara DITHAPO (Botswana)** a souhaité avoir de plus amples détails sur la façon dont l'impact de la législation est apprécié et sur les méthodes employées. Elle a observé que les citoyens ressentaient généralement grandement les effets des nouvelles législations.



**M. Christophe PALLEZ (France)** a souligné qu'en France, le débat sur la qualité de la loi était un « serpent de mer » qui revient perpétuellement, les progrès n'étant pas suffisamment satisfaisants pour mettre un terme au débat. Il a noté que l'obligation d'accompagner les projets de loi d'études d'impact n'avait pas véritablement amélioré la qualité de la loi. Il a remarqué que le Parlement était souvent accusé d'aggraver la mauvaise qualité de la loi par l'adoption d'amendements qui n'ont pas fait l'objet de réunions préparatoires ni d'examen au Conseil d'Etat et a considéré que ce jugement était parfois fondé. Il a ajouté que le juge constitutionnel pouvait jouer un rôle en la matière, expliquant que le Conseil constitutionnel pouvait censurer une loi non conforme au principe d'intelligibilité de la loi.

**M. Rinzin PENJORE (Bouthan)** a salué les efforts effectués par tous les parlements pour améliorer la qualité de la loi. Il a considéré qu'il était essentiel, dans ce processus, que tant les membres du Parlement que la population connaissent bien les lois et en comprennent les objectifs, à travers par exemple des programmes de sensibilisation. Le Bouthan cherche donc à faire participer les citoyens et les sensibiliser à la législation. Si un besoin d'évolution de la législation se fait sentir, le Parlement a le devoir de modifier les lois.

**M. HAMILTON** est d'abord revenu sur la question de la réglementation secondaire et le rôle du Parlement à cet égard. Il a expliqué que toute la réglementation approuvée par le Gouvernement devait être fondée sur une loi approuvée par le Parlement. Quand le gouvernement propose une loi, le Parlement l'interrogera, dès le début du processus, sur les besoins en matière de législation secondaire. Il a cité l'exemple d'une loi environnementale de grande ampleur accompagnée de 2500 pages de réglementation gouvernementale, dont le Sénat va débattre séparément puisque le processus législatif est achevé.

S'agissant de l'adaptation du droit national au droit européen, il a confirmé qu'il s'agissait là d'un travail important mené par les Parlements des pays membres de l'Union européenne. Il a remarqué qu'au moment de la transposition d'une directive, le Gouvernement pouvait en profiter pour ajouter de nouvelles mesures, ce qui doit susciter un débat au Parlement car s'il est tenu de se conformer à la réglementation européenne, il n'est pas obligé d'aller au delà.

Au sujet des conséquences économiques de la législation, il a confirmé qu'il convenait d'essayer d'analyser en avance toutes les incidences de la législation. Il convient de présenter clairement tant les normes que les attentes des gens. Le Gouvernement doit être capable de communiquer sur les bénéfices des lois adoptées sous peine d'échouer dans ses efforts législatifs.

**M. ARAÚJO** a souligné que les lois d'application limitée dans le temps mentionnées par la Suisse constituaient une bonne réponse au problème de la législation événementielle, qui correspond aux cas dans lesquels le pouvoir législatif considère qu'il doit apporter une réponse rapide à un fait d'actualité par l'adoption d'une loi.

Revenant sur la façon dont l'impact de la législation peut être opéré, il a souligné qu'au Portugal il existe une unité technique qui réalise le contrôle budgétaire pendant toute l'année. Cela permet d'évaluer le budget, de préparer le budget de l'année suivante par la production de statistiques.

Au sujet de l'adaptation du droit interne au droit de l'Union européenne, il a expliqué que le Parlement Portugais avait une commission chargée des affaires européennes, mais que les Commissions permanentes thématiques pouvaient également produire des rapports au sujet de la transposition des directives. Toutes les commissions peuvent donc avoir une influence sur la transposition du droit européen.

Il a ajouté qu'il était beaucoup question de la qualité de la loi, mais qu'il fallait aussi souligner la qualité du travail de l'administration parlementaire qui réalise d'importants efforts pour proposer aux membres du Parlement tous les instruments afin que la décision politique soit la meilleure possible. La disponibilité d'une information de qualité est un élément indispensable à la qualité de la loi.



**Mme Agnieszka KACZMARSKA (Pologne)** a présenté une contribution écrite :

L'approche traditionnelle en vigueur en Pologne veut que le processus législatif, aussi bien avant même qu'il ne soit entrepris dans le cadre d'une procédure particulièrement formalisée, lors de sa réalisation, que lorsqu'il est achevé, devrait être régi par des procédures de contrôle multiples et complexes, revêtant de nombreux aspects. Leur existence est considérée comme un élément indispensable du paradigme général permettant de légiférer de manière rationnelle qui prévoit qu'en constituant une norme légale, le législateur dispose d'un savoir intégral et notamment actuel, fiable et objectif ainsi que d'informations qui lui permettent d'optimiser le droit constitué, tant sous son aspect matériel (contenu) que formel (procédural). Une telle approche se voit d'ailleurs imposée non seulement par la directive d'un législateur rationnel mais également par une praxéologie générale de l'action dont l'effet ultime est censé donner une norme légale sachant satisfaire les critères d'un droit de qualité. Il est souligné notamment que ces critères concernent non seulement le contrôle de la légalité (conformité au droit) et de la constitutionnalité (conformité à la constitution) mais qu'il s'agit aussi des critères tels que : 1) la proportionnalité du droit (qui est censé réglementer les rapports sociaux lorsque cela s'avère nécessaire et seulement dans une mesure indispensable) ; 2) le caractère défini du droit (qui doit déterminer d'une manière précise, c'est-à-dire claire et ne suscitant aucun doute, la situation des destinataires des normes légales) ; 3) le caractère adéquat du droit (qui doit correspondre aux besoins et attentes qu'il suscite, tout comme au niveau du savoir) ; 4) l'actualité du droit (qui est censé représenter des rapports sociaux, économiques et politiques existant réellement, tout en donnant la réponse aux besoins émergents) ; 5) le caractère utilitaire du droit (qui doit façonner les rapports légaux de sorte qu'ils contribuent à ordonner et rendre plus performants les rapports juridiques) et 6) l'efficacité du droit (qui doit être conçu de sorte à réaliser ses objectifs dans la meilleure mesure possible).

Les mécanismes de contrôle de la qualité, de la légalité et de la constitutionnalité du droit, mis en œuvre à différentes étapes des travaux précédant son entrée en vigueur, sont appliqués au niveau du processus législatif pris au sens large, ce qui signifie qu'ils ne se voient pas limités au seul Parlement (à ses chambres). Néanmoins, ils sont utilisés dans la plus large mesure précisément à l'étape des travaux parlementaires, ce qui tient au simple fait que ce sont justement ces travaux qui constituent le stade le plus substantiel et le plus créatif du processus visant à voter et faire entrer une loi en vigueur.

En conséquence, bien que la directive ayant pour objet de veiller à une diligence appropriée, donc d'analyser la qualité du droit légiféré, se rapporte à tous les acteurs impliqués dans le processus législatif, y compris avant le moment de son lancement effectif, c'est néanmoins au Parlement qu'elle se rapporte dans la mesure la plus large. Cet état des lieux se justifie non seulement par l'enchaînement des travaux législatifs et leur teneur substantielle qui suppose que c'est l'implication du Parlement (de ses deux chambres) qui impacte majoritairement le contenu du droit légiféré, mais il est également réglementé par la constitution. En effet, il est issu directement du principe de la séparation des pouvoirs, précisé en Pologne par l'article 10 de la Constitution en vigueur de la République de Pologne, et par conséquent de l'octroi au Parlement (au Sejm et au Sénat) des attributs du pouvoir législatif. En conséquence, il est reconnu que c'est le pouvoir législatif qui prend le maximum de responsabilité pour la forme du droit légiféré.

En outre, la Pologne a adopté le modèle du parlement à deux chambres et ce modèle se justifie dans la plus large mesure par le concept du contrôle intra-parlementaire de la légalité du droit constitué. C'est cette approche qui fait percevoir le Sénat comme une « chambre de réflexion et de raison », « chambre de réserve législative » ou bien « chambre de contrôle » dont le contrôle de la qualité du droit adopté par la chambre basse (le Sejm) constitue son *ratio legis*. D'où le modèle de l'implication législative du Sénat suppose sa participation consécutive dans le processus législatif ainsi que ses compétences limitées essentiellement au concept de conseil législatif (droit de proposer des amendements ou droit de suggérer le rejet d'une loi intégrale, tous les deux nécessitant une validation définitive par le Sejm dans la procédure du « dernier mot ») ce qui correspond au modèle du bicamérisme asymétrique où le rôle de leader revient à la chambre basse et celui de corriger et de contrôler à la chambre haute.

C'est entre autres la raison pour laquelle la doctrine polonaise du droit constitutionnel reconnaît le rôle primordial du Sejm en qualité de créateur du droit et lui confère deux responsabilités importantes. La première, c'est l'obligation positive du législateur ordinaire comprise par l'injonction au Parlement de légiférer un droit qui a pour objet de développer le texte de la constitution et, en conséquence, de lui assurer sa force obligatoire entière (appropriée). La seconde responsabilité, consiste en revanche en une obligation négative du législateur ordinaire et se résume par l'interdiction de légiférer un droit non-conforme à la constitution. L'on constate à cet effet que la seconde responsabilité (qualifiée parfois d'obligation de « réserve » législative) prévoit implicitement la nécessité d'instaurer des procédures variées de contrôle de la qualité du droit adopté par le Parlement, encore à l'étape des travaux parlementaires. L'on observe également que le contrôle parlementaire, et plus précisément, le contrôle de la qualité du droit à l'étape des travaux parlementaires est le premier (tant au sens procédural que substantiel) type voire même le premier modèle de contrôle du droit, complété par le modèle consécutif de contrôle extra-parlementaire, confié au Tribunal constitutionnel.

Néanmoins, en Pologne l'on fait traditionnellement une nette distinction entre le contrôle parlementaire et celui du Tribunal. Le premier revêt le caractère d'un contrôle courant, contrôle « au fil de l'eau », ce qui signifie que formellement celui-ci se rapporte non pas au droit mais uniquement à son projet. En outre, le contrôle parlementaire ne dispose pas de critère d'évaluation homogène, comme c'est le cas pour le contrôle du Tribunal où la norme analysée est jugée essentiellement par rapport à sa conformité avec le droit d'un rang supérieur. Cette approche permet d'indiquer que le contrôle parlementaire jouit des caractéristiques d'un contrôle

complexe puisqu'il se propose pour modèle non seulement la constitution ou, d'une manière plus large, le droit d'un rang supérieur dans la hiérarchie des normes, mais également d'autres points de référence (par exemple sociaux, politiques, économiques, etc.). De plus, il est clair que le résultat de ces contrôles est différent. Par exemple, il peut avoir pour conséquence la modification du droit adopté par le Parlement et dans des cas extrêmes sa non-prise d'effet. En cas du contrôle du Tribunal, par principe celui-ci peut avoir pour résultat soit de maintenir la force obligatoire de l'acte réglementaire analysé soit sa dérogation. C'est pourquoi, il n'est pas non-fondé d'indiquer que le contrôle parlementaire est un contrôle plus souple, alors que le contrôle du Tribunal est un contrôle clos d'une certaine manière. En effet, il ne porte que sur la conformité de la norme analysée avec celle d'un rang supérieur et a pour effet soit de maintenir la norme en question (arrêt affirmatif) soit de l'abroger (arrêt négatif). En confrontant ce modèle de contrôle au contrôle parlementaire il y a lieu de reconnaître que ce dernier est un contrôle souple (ouvert). En effet, l'échelle de jugement de la norme analysée ne se limite pas là à la seule conformité hiérarchique du droit et le contrôle parlementaire du droit légiféré par les deux chambres peut avoir pour effet ne serait-ce qu'une modification de la teneur du droit (législative ou substantielle), voire même sa non-prise d'effet. Ainsi, le contrôle parlementaire dispose de critères de jugement différents, les conséquences de son application n'étant pas non plus les mêmes.

Cependant, dans la littérature il est fréquent de considérer, en adoptant pour contrepoint la méthodologie des deux formes de contrôle du droit, que le contrôle exercé par le Tribunal constitutionnel est une démarche professionnelle et substantielle alors que le contrôle parlementaire est un contrôle politique et non-professionnel. Il est à noter qu'un tel jugement n'est ni juste ni justifié substantiellement. En effet, tout contrôle du droit, quel que soit l'acteur qui y procède, comporte bien un jugement politique, du moins en arrière-plan, et ni le Parlement ni le Tribunal constitutionnel n'en sont dispensés. Il n'est pas vrai non plus que le contrôle parlementaire n'est pas une démarche professionnelle et substantielle. Afin de satisfaire dûment à la revendication de légiférer d'une façon rationnelle, le contrôle parlementaire doit bien lui-aussi se référer à des jugements absolument professionnels et substantiels qui jamais ne sont et ne sauraient être ignorés. Il ne faut donc pas confronter le contrôle parlementaire à celui exercé par le Tribunal en les considérant plutôt comme complémentaires. En effet, l'un et l'autre sont régis par une pragmatique différente, leur principe praxéologique est différent lui-aussi et enfin l'un et l'autre se proposent de réaliser des objectifs variés et, en conséquence, les raisons de leur institution ne sont pas les mêmes.

Il est à noter que le contrôle parlementaire jouit en Pologne d'un mandat particulièrement fort, ce qui tient à des expériences historiques, politiques voire relatives au régime. Des dispositifs d'analyse complexes de la législation ont déjà été conçus au Parlement de la II<sup>e</sup> République de Pologne (1918-1939). Cela tient pour le moins à plusieurs raisons. La première, c'était l'absence d'un contrôle extra-parlementaire de la constitutionnalité du droit et une reconnaissance explicite que les tribunaux (aussi bien les juridictions spécialisées que celles de droit commun) n'avaient pas le droit d'examiner la constitutionnalité des lois, ce qui résultait des modèles français adoptés à l'époque ainsi que du rôle et de l'importance de la loi, passant pour acte d'exception, pour ainsi dire consacré. La constitution ne prévoyait donc aucun mécanisme de contrôle extra-parlementaire de la législation. Ainsi, l'on considérait quasi naturellement qu'un tel contrôle s'opérait au niveau des travaux parlementaires et qu'il avait pour effet soit l'adoption d'une loi (si le contrôle validait

le projet), soit son rejet (si le résultat du contrôle s'avérait négatif). L'on reconnaissait en outre que le Parlement, acteur du contrôle de la légalité d'une loi, était particulièrement désigné pour procéder à de telles actions, en premier lieu en raison de son rang élevé dans le cadre du régime, en second lieu en raison de son mandat électoral démocratique et du prestige social du parlement qui s'y rapportait et troisièmement à cause du pluralisme des évaluations socio-politiques reflété dans la composition du Sejm (ce qui garantissait l'objectivisme politique du jugement du processus législatif).

De même, après la Seconde Guerre mondiale, pour des raisons politiques évidentes, les conditions ne se prêtaient pas pour instituer le contrôle extra-parlementaire, sous forme de juridictions constitutionnelles. Néanmoins, sous la période communiste, ce qui déterminait principalement l'absence de formes extra-parlementaires du contrôle de la légalité (constitutionnalité) du droit en Pologne, c'était le principe du caractère unique du pouvoir public, propre à l'ensemble des États du bloc oriental qu'accompagnait la reconnaissance du rôle juridique et politique suprême (leader) du Sejm (Parlement). Ceci éliminait la possibilité d'instituer le contrôle extra-parlementaire, contradictoire au niveau parlementaire avec le principe consistant à considérer le Parlement en tant qu'organe de « pouvoir étatique suprême ». Il y a lieu de noter que l'instauration du Tribunal constitutionnel polonais n'a nullement éliminé le contrôle intra-parlementaire. L'on continuait à considérer que le contrôle parlementaire revêtait une importance particulière. En premier lieu, parce qu'il mettait en exergue le rôle du Sejm perçu traditionnellement en Pologne comme presque la quintessence de la démocratie. En second lieu, parce que le contrôle du Tribunal était malgré tout traité comme un contrôle secondaire et exceptionnel alors que le contrôle parlementaire se voyait qualifié de contrôle « ordinaire », « normal » et d'application universelle et non pas réservé à des circonstances exceptionnelles. Troisièmement, car le contrôle parlementaire était considéré dans un certain sens comme plus universel en raison de son échelle de jugement plus large et qu'il ne se référait pas uniquement au critère de la légalité (constitutionnalité). Et quatrièmement parce que le contrôle parlementaire passait pour le contrôle qui donnait de meilleurs résultats pour assurer la sécurisation du système juridique contre l'introduction de lois mauvaises, erronées, voire simplement inconstitutionnelles.

Dans cette optique, le Tribunal constitutionnel était considéré presque comme un dispositif de secours alors que le contrôle parlementaire se voyait être un contrôle quotidien, normal et, pourrait-on dire, préventif. L'on prétendait également, non sans raison, que le contrôle parlementaire était un élément intégral du processus législatif, alors que le contrôle opéré par le Tribunal constitutionnel « transgressait » ce processus en étant ainsi un acteur externe, auxiliaire et facultatif.

La commission parlementaire de la qualité du droit légiféré est un dispositif de procédures et d'activités de caractère interne formant ensemble un système de garanties dont le but consiste à accompagner le processus législatif. Leur champ d'action ne dépasse pas le cadre de la procédure relative au projet de loi au Sejm et même s'il lui arrive de le dépasser et d'impacter d'autres acteurs, c'est uniquement de manière informelle, par la force de son autorité et tout au plus par une démarche de persuasion. Les effets d'un contrôle opéré par le Sejm (si, bien entendu, ils n'ont pas pour effet le non-aboutissement d'une loi) revêtent eux-aussi une importance principalement « locale » et « interne » et le contrôle lui-même est conçu pour les besoins du Sejm et s'opère dans le cadre de sa fonction législative. Pour des raisons

bien compréhensibles, cela réduit les possibilités de l'organiser tout comme cela préjuge du statut légal et de tous les aspects potentiels des actions de contrôle relatives à l'activité du Sejm, organe collégial de la puissance publique bénéficiant d'une autonomie considérable des travaux législatifs, mais aussi des conditions constitutionnelles de la participation d'autres acteurs non-parlementaires dans le processus législatif. Les mécanismes de contrôle appliqués dans le cadre des procédures d'analyse de la qualité internes au Sejm, dont de la légalité et de la constitutionnalité du droit légiféré, se réfèrent à des valeurs telles que : l'aspect consécutif des travaux législatifs, leur efficience, la reconnaissance de la composition pluraliste du Sejm et, en conséquence, l'acceptation du rôle joué par l'opposition parlementaire et enfin le professionnalisme et le rationalisme des travaux visant à adopter une loi.

Lors des travaux législatifs du Sejm, c'est le mécanisme du règlement qui détermine les différentes étapes et les acteurs qui, tout en bénéficiant de mandats différents, poursuivent des actions de contrôle avec des effets variés. En conséquence, les mécanismes de contrôle peuvent être divisés soit en fonction des différentes étapes des travaux législatifs du Sejm, soit en fonction de la spécification des acteurs dont le rôle (exclusif ou auxiliaire) consiste à contrôler la qualité et la légalité de la loi tout comme de l'ensemble du processus de son aboutissement. S'agissant des différentes étapes du processus législatif où les séquences d'une procédure de contrôle sont ou peuvent être lancées, l'on indiquera : 1) l'étape de la prise d'une initiative législative ; 2) l'étape des travaux des commissions. Une ventilation différente, bien que fondée sur le même critère, permet de déterminer : 1) un pré-contrôle et 2) un contrôle au fil de l'eau, appelé aussi contrôle courant. En revanche, si l'on tient compte des acteurs impliqués dans la procédure de contrôle (de caractère varié), l'on évoquera : 1) le Maréchal du Sejm ; 2) la Commission de la législation et, si nécessaire, les autres commissions du Sejm ; 3) des services spécialisés de la Chancellerie du Sejm, dont le Bureau législatif et, surtout, le Bureau de recherches du Sejm ; 4) les groupes et cercles de députés ; 5) des groupes de pression et des mécanismes de consultations sociales qui s'y rapportent.

L'on pourrait également spécifier le contrôle interne au Sejm en associant les deux approches susmentionnées, ce qui donne en conséquence la division suivante : 1) le contrôle de la recevabilité d'un projet de loi ; 2) le contrôle effectué à l'aide de procédures législatives, tant générales que particulières ; 3) le contrôle opéré avec la participation d'acteurs externes tels que p.ex. des lobbyistes, des institutions d'écoute sociale, des consultations sociales et des experts variés.

Il est à noter que c'est notamment le dernier des classements présentés qui nous prouve très clairement que les mécanismes de contrôle internes au Sejm ont une portée bien plus large que le contrôle des légalité et constitutionnalité du droit légiféré par le Parlement. En effet, ce contrôle prend en considération un nombre bien plus important de critères et de références (p.ex. l'utilité sociale du droit, l'évaluation de son niveau substantiel ou encore celle de l'adéquation des dispositifs proposés par rapport aux objectifs déterminés de la réglementation entreprise). Pour considérer la part des différents acteurs dans les rouages de l'évaluation de la qualité de la législation, il y a lieu de remarquer trois acteurs fondamentaux. Le premier, c'est le Maréchal du Sejm qui assure tout d'abord le contrôle de la recevabilité d'un projet de loi et, par conséquent, qui décide de l'efficience d'une initiative législative, en donnant cours par la suite aux initiatives proposées. Les dispositions du règlement du Sejm confient au Maréchal le soin de juger si un projet

de loi introduit au Sejm remplit les critères de procédure et s'il satisfait à l'ensemble des exigences formelles et légales requises. Le règlement prévoit entre autres la possibilité de renvoyer un projet à son porteur s'il ne remplit pas les critères définis. S'agissant des projets qui suscitent le doute de ne pas être conformes à la loi, dont à la législation communautaire ou aux principes fondamentaux de la technique législative, après avoir consulté le Bureau du Sejm, le Maréchal du Sejm peut les présenter pour avis à la Commission de la législation. La Commission peut rendre son avis et juger un projet irrecevable en statuant à la majorité des 3/5 des voix, en présence d'au moins la moitié de ses membres. Le Maréchal du Sejm peut ne plus donner cours à un projet jugé irrecevable ce qui équivaut au non-lancement du processus législatif. En outre, après avoir été saisi d'un projet de loi, à l'exception des projets introduits par le Président de la République ou le Conseil des ministres et avant d'adresser ce projet à la première lecture, le Maréchal du Sejm demande aux experts de la Chancellerie du Sejm de produire leur avis sur la conformité du projet introduit avec le droit communautaire. Les compétences évoquées font du Maréchal du Sejm un organe hautement responsable de la qualité des initiatives législatives introduites au Sejm ce qui est censé garantir d'emblée la satisfaction des critères de légalité, de constitutionnalité et de qualité de la législation.

C'est la Commission de la législation qui est le second acteur particulièrement responsable du suivi de la légalité et de la qualité de l'activité législative. Elle est responsable des problèmes concernant la législation et la cohésion du droit, la coopération pour mettre en œuvre le processus législatif et assurer sa régularité, le traitement des projets de lois et de résolutions ayant une importance juridique particulière ou un haut degré de complexité législative, des questions relatives à la procédure devant le Tribunal constitutionnel ou résultant de la jurisprudence de celle-ci ainsi que de la participation dans l'activité de contrôle de la mise en œuvre et de l'exécution des lois et des résolutions du Sejm et la coordination de cette activité. Au sein du processus législatif, cette commission joue le rôle d'un *sui generis* « pilote » et son implication porte sur l'ensemble des travaux législatifs au Sejm, jusqu'au moment de l'exécution de l'initiative (la commission peut prendre part à l'étape de la prise de décision sur la recevabilité d'un projet introduit) et jusqu'à l'adoption d'une loi en troisième lecture. Bien entendu, toutes les autres commissions du Sejm sont tenues d'entreprendre des démarches de contrôle adéquates. En matière de l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, un rôle particulier revient à la Commission aux affaires européennes qui a, entre autres, pour compétences la prise de positions et la production d'avis sur les projets législatifs communautaires.

Le troisième acteur qui s'est vu confier le contrôle de la qualité du droit légiféré par le Parlement, ce sont les services juridiques de la Chancellerie du Sejm, et notamment le Bureau de recherches du Sejm qui est un service spécialisé de la Chancellerie du Sejm destiné à réaliser des missions de conseil scientifique pour le Sejm et ses organes. Ce service prépare des avis substantiels et juridiques sur les projets de lois, sur demande tant des organes du Sejm (p.ex. du Maréchal du Sejm ou des différentes commissions) que des députés individuels. Les avis produits par le Bureau de recherches du Sejm sont rédigés par des experts internes (salariés du Bureau) et des experts externes (pour la plupart désignés individuellement par les acteurs demandant des avis). Pour donner une caractéristique la plus générale possible du rôle joué par le Bureau de recherches du Sejm, acteur responsable du jugement de la qualité du droit légiféré par le Sejm, il y a lieu de constater que, premièrement, il s'agit d'un organe entièrement professionnel et spécialisé (recrutant des experts de différents domaines du droit, de la législation, des sciences politiques etc.) ;

deuxièmement, que c'est un organe strictement consultatif et auxiliaire dont l'équipe d'experts est au service des divers acteurs du processus législatif qui se tient au Sejm. Il faut signaler que les avis et expertises rendus par le Bureau de recherches du Sejm ont le statut d'avis absolument substantiels et n'ont pas les caractéristiques d'expertises appréciatives ou politiques. Cependant, celles-ci sont également rédigées pour les besoins des travaux du Sejm dont pour ceux du contrôle de la légalité et de la qualité de la législation, demeurant à la disposition des groupes et cercles de députés disposant d'un fonds spécial d'expertise. De cette manière, le facteur d'expert impliqué dans le contrôle de la qualité du droit légiféré par le Sejm revêt de nombreuses facettes puisqu'il assure aussi bien une assistance de conseil spécialisée, entièrement substantielle (garantie par la Chancellerie du Sejm), qu'une assistance portant des jugements de valeur, appréciative et politique (assurée par les groupes et cercles de députés). C'est entre autres la raison pour laquelle il est reconnu que le contrôle de la constitutionnalité, de la légalité et de la qualité du processus législatif est relativement exhaustif puisque son champ d'action recouvre plusieurs critères et références (c'est à dire juridiques, substantiels et politiques).

Et pour conclure, il faut souligner que la doctrine polonaise du droit constitutionnel met en exergue le fait qu'outre des acteurs ou procédures spécifiques mis en œuvre à l'occasion du contrôle de la qualité du droit écrit, l'ensemble du processus législatif est, et se doit d'être, conçu de sorte que pendant sa durée, il soit possible d'entreprendre un contrôle multi-facettes des normes juridiques constituées. C'est entre autres la raison de la multiplicité des acteurs impliqués dans les travaux législatifs, produisant en conséquence de nombreux points de vue sur la même problématique, c'est également la cause de la répartition dans le temps du processus législatif et son aspect séquentiel, censé garantir qu'une norme légale définitivement adoptée saura satisfaire des critères qualitatifs appropriés.



**M. Serguey MARTYNOV (Fédération de Russie)** a présenté une contribution écrite :

**1. L'exercice du contrôle qualité de la législation occupe une place majeure dans l'activité du parlement russe.**

**Le Conseil de la Fédération joue un rôle clef dans le suivi de la qualité de la législation.** La chambre haute est tenue d'examiner les lois sur le budget fédéral, la défense des frontières nationales, la ratification et la dénonciation des traités internationaux<sup>14</sup>.

**2. Le Conseil de la Fédération exerce un contrôle de la qualité de la législation à tous les stades du processus législatif** depuis le moment où un projet de loi est soumis au parlement.

La chambre haute travaille sur les projets de lois **avant même leur examen par la Douma en première lecture, au stade de la dite « lecture zéro »**. Un tel mécanisme permet d'exercer un contrôle de la qualité dès les toutes premières étapes

---

<sup>14</sup> Conformément à l'article 106 de la Constitution de la Fédération de Russie, doivent obligatoirement être examinées par le Conseil de la Fédération les lois fédérales adoptées par la Douma portant sur le budget fédéral, les impôts et taxes fédérales, la régulation financière, monétaire, douanière, de crédit, d'émission monétaire, la ratification et la dénonciation des traités internationaux de la Fédération de Russie, le statut et la défense de ses frontières nationales, la guerre et la paix.



de relever les problèmes posés et de prendre des mesures pour les résoudre bien avant que les lois adoptées par la Douma soient transmises à la chambre haute du parlement.

Le Conseil de la Fédération a le droit de rejeter ou d'approuver une loi fédérale adoptée par la Douma. Cette décision repose notamment sur l'appréciation qualitative donnée à la loi.

**3. Il existe en Russie une loi fédérale sur le contrôle parlementaire<sup>15</sup> qui en définit les mécanismes principaux d'exercice. Les objectifs du contrôle parlementaire sont d'assurer l'exécution des lois, d'étudier leur application légale pratique, d'élaborer des recommandations sur l'amélioration de la législation. Le Conseil de la Fédération est un des acteurs clefs de l'exercice du contrôle parlementaire.**

À chaque séance de la chambre haute dans le cadre de l'« heure gouvernementale » sont auditionnés des rapports de membres du gouvernement, de dirigeants d'autres organes de pouvoir fédéraux, et des ordonnances sont adoptées sur les questions d'actualité pour le pays. La chambre auditionne également les rapports du Procureur général<sup>16</sup>, des présidents de la Banque de Russie<sup>17</sup>, de la Commission électorale centrale<sup>18</sup> et de la Cour des Comptes<sup>19</sup>.

Le Conseil de la Fédération exerce un contrôle permanent sur les **informations relatives à la préparation et à la validation par les organes du pouvoir exécutif fédéraux des actes légaux** dont l'élaboration et l'adoption sont stipulées par les lois.

**Chaque trimestre** le gouvernement adresse à la chambre de l'Assemblée Fédérale des informations sur le déroulement d'élaboration et d'adoption de tels actes légaux. Les parlementaires s'assurent ainsi de l'intégralité de la régulation juridique<sup>20</sup>.

**4. La mission de maintien de la qualité de la législation revient pour une bonne part à l'appareil du Conseil de la Fédération** qui assure une **expertise juridique, analytique et anti-corruption des projets de lois**, et analyse l'efficacité de l'application des lois.

**5. La législation actuelle connaît une évolution poussée** sous l'influence des exigences de l'économie et de la société. Pour cette raison, le nombre d'actes juridiques adoptés croît chaque année, une grande importance étant accordée aux paramètres qualitatifs des projets de lois examinés.

---

<sup>15</sup> Loi fédérale n° 77-FZ du 7 mai 2013 « Sur le contrôle parlementaire ».

<sup>16</sup> Rapports annuels du Procureur général de la Fédération de Russie sur l'état de la légalité et l'ordre juridique en Fédération de Russie et l'activité en matière de renforcement dans ces domaines (conformément au point 14 de l'article 5 de la Loi fédérale n° 77-FZ du 7 mai 2013 « Sur le contrôle parlementaire »).

<sup>17</sup> Rapports du Président de la Banque Centrale de la Fédération de Russie sur l'activité de la Banque Centrale de la Fédération de Russie avec présentation du rapport annuel et des orientations principales de la politique publique en matière de finances et de crédit (conformément au point 5 de l'article 5 de la Loi fédérale n° 77-FZ du 7 mai 2013 « Sur le contrôle parlementaire »).

<sup>18</sup> Conformément à l'article 5 de la Loi fédérale n° 77-FZ du 7 mai 2013 « Sur le contrôle parlementaire ». Le Président de la Commission électorale centrale de Russie peut être entendu afin d'exposer des informations sur des questions à caractère exceptionnel.

<sup>19</sup> Conformément au paragraphe 2 du point 6 de l'article 7 de la Loi Fédérale n° 41-FZ du 5 avril 2013 « Sur la Cour des Comptes de la Fédération de Russie » le Président de cette dernière présente, notamment au Conseil de la Fédération, les rapports d'activité de la Cour des Comptes.

<sup>20</sup> Conformément à l'article 6 de la Loi Fédérale n° 77-FZ du 7 mai 2013 « Sur le contrôle parlementaire ».

Dans ces conditions, **le suivi de la législation et de l'application juridique et l'appréciation donnée à l'action régulatrice**<sup>21</sup> des actes juridiques normatifs permettent de remplir les missions de qualité et d'efficacité de la régulation juridique.

**Les résultats de cette activité font l'objet de rapports annuels spéciaux**<sup>22</sup>.

À l'heure actuelle la chambre travaille avec la Douma à un **Rapport sur l'état de la législation russe** portant sur les questions d'amélioration de celle-ci dans le domaine de la politique régionale de l'État.

Les résultats du suivi permettent de mettre au jour de façon objective les problèmes apparus durant le processus de réalisation des lois, ils permettent aussi de préciser les orientations stratégiques d'évolution de la législation.

Ainsi la chambre haute du parlement russe crée et met en œuvre tous les mécanismes permettant d'obtenir la qualité de législation nécessaire. **Cette activité relève des missions principales de l'Appareil de la chambre.**



**Le Dr. Ulrich SCHÖLER (Allemagne)** a présenté une contribution écrite :

« La production des saucisses et l'élaboration de la loi ont ceci en commun que l'on ne peut y assister sans être pris de nausées ». Cette citation imagée, attribuée au chancelier Bismarck, illustre bien un problème d'ordre général de toute activité législative et qui n'a, à ce jour, rien perdu de son actualité. Quelles sont cependant les exigences formelles à respecter pour qu'une loi puisse être considérée « bonne » ? Quels critères de fond sont à remplir ? Telles sont les questions traitées ci-après. L'exemple de l'Allemagne permettra d'illustrer les possibilités de « gestion de la qualité de la loi ».

Une bonne loi est tout d'abord une loi intelligible. Étant donné que la plupart des projets de loi en Allemagne sont déposés par le gouvernement fédéral, les exigences formelles les plus importantes sont déjà formulées à l'échelon du pouvoir exécutif. Le règlement intérieur du gouvernement fédéral comporte des dispositions relatives à la présentation formelle des lois. À cet égard, il convient de mentionner en particulier le manuel sur les aspects techniques et formels des textes législatifs. Ce dernier est publié par le ministère fédéral de la Justice et contient de nombreuses directives et recommandations rédactionnelles. Avec son contenu détaillé, ce manuel peut être considéré comme fondement pour l'élaboration des textes de loi en Allemagne. Sur le plan des institutions, le ministère fédéral de la Justice a également créé en son sein un service de rédaction législative et de conseil linguistique.

L'échelon du Parlement connaît lui aussi des possibilités d'une amélioration ciblée de la qualité rédactionnelle des textes législatifs. Pour les propositions de loi présentées par les membres du Bundestag, les groupes parlementaires ont à leur disposition des modèles types pour la rédaction d'un texte de loi qu'ils peuvent consulter *via* le

---

<sup>21</sup> Dans la pratique des pays européens la méthode d'appréciation de l'action régulatrice a été introduite dans les années 1970 afin de définir l'effet obtenu d'une régulation juridique et d'en établir un équivalent quantitatif. Au total plus de 50 pays appliquent cette méthode d'appréciation de l'action régulatrice.

<sup>22</sup> Par exemple, les rapports sur l'état de la législation en Fédération de Russie que le Conseil de la Fédération rédige chaque année depuis 2004.

système d'intranet du Bundestag. Ces modèles types permettent d'assurer un niveau minimum en ce qui concerne la qualité d'un texte. En outre, lors de l'élaboration de ce dernier, le comité de rédaction de la Société de la langue allemande peut être associé au processus. Cette société propose son soutien pour toute question d'ordre linguistique qui se poserait.

Une « bonne loi » doit toutefois aussi répondre à des exigences relatives à son contenu. Outre l'appréciation politiquement délicate de la question de savoir si le contenu d'une loi est réellement « bon », il est impératif de respecter le cadre juridique imposé. Ainsi, toute loi doit-elle être conforme aux normes de droit supérieures, c'est-à-dire à la Constitution et au droit de l'Union européenne. De plus, il faut qu'elle soit suffisamment déterminée et proportionnée à l'objectif poursuivi.

Le respect des conditions de fond est, dans un premier temps, assuré dans une large mesure dans le cadre de la procédure législative. En Allemagne, toutes les lois sont le résultat d'un processus législatif exhaustif. Les trois lectures d'un texte prévues par le règlement du Bundestag ont lieu en séance plénière. En outre, les projets de loi sont délibérés au sein des commissions et par les groupes parlementaires. L'association de ces différents organes constitue une base solide pour assurer un haut niveau de qualité des textes législatifs.

Dans plusieurs de ses décisions, la Cour constitutionnelle fédérale a dégagé les critères qu'un « bon processus de formation de la volonté des organes constitutionnels impliqués dans la procédure législative » doit remplir. Les obligations à respecter incluent celles d'identifier les faits, de procéder à une prévision et à un examen détaillé, d'observer l'impact de la loi et, le cas échéant, d'améliorer ultérieurement la loi votée.

Tout au long de la procédure législative, l'appréciation juridique occupe une place prépondérante, et cette dernière a lieu dès le stade de la rédaction des projets de loi. Les ministères fédéraux concernés procèdent à une vérification de la conformité des dispositions du projet avec les normes juridiques hiérarchiquement supérieures. La procédure au sein du Parlement offre elle aussi des possibilités pour un tel examen. Ainsi, d'éventuelles objections juridiques peuvent-elles faire l'objet de discussions notamment dans le cadre des délibérations des groupes et des commissions parlementaires. Un soutien d'experts susceptible d'aider sur des questions litigieuses est également assuré par la Direction Études du Bundestag allemand, ainsi que par les collaborateurs des députés et des groupes parlementaires.

Pour les questions liées à la simplification administrative, il existe depuis une dizaine d'années une institution spécifique, le Conseil national de contrôle des normes. Ce dernier est une autorité indépendante chargée d'apporter son aide au gouvernement fédéral dans son travail législatif. L'objectif premier est alors la simplification administrative, mais, d'une manière générale, également une amélioration de la qualité de la législation. Le domaine de compétence du Conseil national de contrôle des normes a depuis été étendu à l'activité du Parlement. Il est désormais également à la disposition de toute commission du Bundestag qui souhaite le consulter.

Parmi les possibilités d'améliorer la qualité du contenu des lois, il convient de citer la possibilité de prévoir une limitation dans le temps de la loi, la possibilité d'imposer au gouvernement de présenter un rapport, ainsi que celle d'imposer une obligation d'évaluation des effets de la loi.

Les mesures qui viennent d'être mentionnées et visant une amélioration tant formelle que du contenu des lois suffisent-elles pour qu'une loi soit « bonne » ?

Les avis divergent. Il existe toute une panoplie d'instruments pour que soit adoptée une bonne loi. Toutefois, chacun de ces instruments n'est efficace que pour autant que les capacités et la volonté de ceux qui y ont recours, d'une part, mais aussi les circonstances générales, d'autre part le permettent. Un regard critique porté sur les lois en vigueur en Allemagne permet de constater que la marge d'amélioration est encore large, notamment en ce qui concerne l'intelligibilité des lois. Malgré les possibilités d'amélioration relevées dans la présente contribution, la rédaction de nombreuses lois est inutilement complexe. Une observation similaire peut être faite en ce qui concerne la simplification administrative. La cause réelle des problèmes esquissés est souvent que les situations à régler par les lois sont elles-mêmes de plus en plus complexes. À cela s'ajoute le manque de temps qui accompagne le processus d'élaboration de la plupart des lois.

Cela étant, des progrès notables ont néanmoins été réalisés depuis la boutade de Bismarck que nous avons citée. Si les exigences de qualité contemporaines avaient déjà existé à son époque, l'appréciation formulée par le chancelier eût peut-être été différente. De nos jours, il s'agit avant tout d'utiliser tous les moyens qui permettent une intelligibilité plus grande et une meilleure application des lois et ce, malgré la complexité croissante des matières à régler et les contraintes de temps. L'adoption d'une « bonne loi » doit toujours demeurer l'objectif du législateur. Bien que les possibilités existantes d'amélioration de la législation ne soient pas toujours utilisées de manière suffisante, elles contribuent néanmoins à une amélioration sensible des lois, tant sur le plan formel que sur celui de leur contenu.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a remercié les différents intervenants ainsi que les membres pour leurs questions, et leur a proposé de prendre une courte pause-café en attendant la venue de M. Martin CHUNGONG.



#### **4. Allocution de M. Martin CHUNGONG, Secrétaire général de l'UIP**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a accueilli M. Martin CHUNGONG, Secrétaire général de l'UIP, et l'a remercié de l'excellente organisation de cette session à Dhaka. Elle lui a témoigné le plaisir des membres de l'accueillir en cette occasion.

**M. Martin CHUNGONG** a déclaré être ravi d'avoir été en mesure de rendre visite aux membres de l'ASGP, ce qui n'avait pas été possible ces derniers temps. Il a confirmé suivre avec intérêt les collaborations entre l'ASGP et l'UIP et a remercié les membres pour leur soutien aux activités et initiatives de l'UIP: l'Union tire sa force de ces interactions avec les secrétaires généraux des Parlements qui poursuivent ce même but de promouvoir la démocratie parlementaire.

Il a informé les membres sur un certain nombre d'initiatives actuelles de l'UIP :

- Le Centre pour l'innovation dans les Parlements vise à exploiter les innovations dans la gestion et l'utilisation de la technologie pour toucher tous les secteurs de la société et faciliter un meilleur fonctionnement interne des Parlements. Il est envisagé que ce travail donne lieu à une conférence annuelle. Il s'agirait de développer une base de connaissance qui pourrait être assimilée puis diffusées aux Parlements. Le Centre pourra ainsi aider à renforcer les capacités des parlements, encourager la coopération, favoriser un soutien mutuel solide entre les différents parlements, mais aussi soutenir les pôles régionaux et animer la discussion sur des sujets particuliers. Il a déclaré savoir que le Comité exécutif avait fortement soutenu ce projet qui lui était cher.
- Deux anniversaires importants pour le travail de l'UIP sur le renforcement de la démocratie vont intervenir en 2017 :
  - Le vingtième anniversaire de la Déclaration universelle de la démocratie, élaborée au Caire en 1997, qui promeut les valeurs fondamentales de la démocratie, de la politique internationale et de la bonne gouvernance par la communauté mondiale. Ses principes clefs ont toujours une forte résonance : la promotion des droits de l'homme, de l'égalité des sexes et de l'état de droit ; la promotion d'élections libres et équitables ; le soutien aux piliers fondamentaux de la démocratie. Les Parlements, qui constituent ces piliers, doivent veiller à leur réputation en assurant la promotion de la transparence, de l'efficacité et de la responsabilité.
  - Le dixième anniversaire de la journée internationale de la démocratie, inaugurée le 15 septembre 2007, à laquelle les Parlements sont fortement associés.

Il est important de profiter de ces anniversaires pour réaffirmer les engagements fondamentaux en faveur des valeurs universelles. Une campagne a été préparée pour encourager les parlementaires à se conformer aux principes de la Déclaration du Caire, par la signature d'un serment, et l'UIP pourra procurer des supports permettant aux parlementaires de célébrer cette journée de manière spéciale. Les secrétaires généraux sont bien sûr encouragés à participer. Des événements de grande importance se tiendront à Genève et à New York, et il est possible que le Président Obama vienne à Genève pour participer à l'un de ces événements et marquer ainsi cette date anniversaire.

- L'UIP travaille sur la seconde édition du rapport parlementaire mondial : une équipe effectue des entretiens auprès des députés et évalue les meilleures façons de travailler pour une plus grande responsabilisation. Le rapport sera lancé lors de la session de Saint-Petersbourg en octobre 2017. Les commentaires sur le projet de rapport sont encouragés.
- Une boîte à outils d'évaluation sur le genre est en cours de développement dans le but de soutenir le plan d'action de l'UIP pour des parlements sensibles au genre, qui a été lancé au début de l'année. Cette boîte à outils a pour objet de donner des outils aux Parlements afin de renforcer leurs compétences en ce domaine et d'élaborer des critères de référence appropriés sur l'égalité des sexes - il ne s'agit donc pas d'imposer un cadre à tous les parlements. Un mémoire sur les questions de genre a été envoyé à tous les Secrétaires généraux en avril 2016, mettant en évidence la nécessité d'une action forte afin d'éliminer les pratiques sexistes et de décourager le harcèlement à l'encontre des femmes.

- Une boîte à outils d'auto-évaluation relative aux objectifs de développement durable a été élaborée dans le but de façonner un programme mondial. Il était temps pour les Parlements de se mettre en mouvement, et cette boîte à outils procure des ressources d'experts pour y parvenir. Elle comprend les lignes directrices des résolutions pertinentes à adopter, ainsi que des conseils sur leur éventuelle mise en œuvre. Les Parlements sont encouragés à rendre compte des résultats de leur auto-évaluation à l'UIP.
- Les principes communs en matière d'assistance aux Parlements, adoptés à Hanoi en 2015, ont déjà été approuvés par des parlements du monde entier. Il est important que le plus grand nombre de parlements y souscrivent pour leur procurer une portée internationale.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a remercié M. CHUNGONG pour sa communication.



## **5. Déclaration d'élection aux postes du Comité Exécutif**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a rappelé qu'il avait été annoncé que trois postes de membres ordinaires du Comité Exécutif étaient vacants et ouverts à candidatures afin de remplacer Mme Swananany, M. Sheriff et M. Harou.

Elle a annoncé qu'à 16h, trois candidatures avaient été reçues, par ordre de dépôt de la part de M. Ali AL KANDARI du Koweït, de M. Christophe PALLEZ de la France et de Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE de l'Ouganda. Elle a souligné que les candidatures avaient été validées par le secrétariat.

Dans la mesure où trois candidatures ont été reçues pour trois postes vacants, la Présidente a rappelé qu'il n'était pas nécessaire d'organiser une élection et a invité les candidats à se lever pour que les membres puissent valider l'élection par acclamation.

Les membres ont acclamé M. PALLEZ et Mme LUBOWA KIBIRIGE pour leur élection. La Présidente a constaté que M. AL KANDARI s'était absenté, et déclaré qu'il serait invité à se présenter à son retour.

## **6. Communication de M. Najib EL KHADI, Secrétaire général de la Chambre des représentants du Maroc : « L'évaluation des politiques publiques. Pratique de la Chambre des Représentants du Royaume du Maroc »**

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

### **Introduction**

L'importance et l'intérêt du thème choisi sont indéniables, car le besoin d'évaluer les politiques publiques se fait d'autant plus pressant que la rationalisation du secteur public se dirige inéluctablement vers une gestion de la performance publique.

Le rôle des parlements dans ce sens n'est pas à démontrer. Ces derniers sont les dépositaires de la légitimité démocratique de la nation, et de ce fait ils sont tenus de tout évaluer pour bien légiférer et produire des lois effectives, de tout évaluer, séparément de leurs fonctions de contrôles, pour autoriser sagement dépenses publiques et projets ou programmes publics.

En tant qu'outil d'aide à la décision publique, l'évaluation est un avatar de rationalisation de l'action publique, elle permet aux parlementaires d'éclairer leurs décisions publiques, loin des seules préoccupations politiques ou idéologiques, mais en questionnant les impacts éventuels, l'efficacité, l'efficacé, la cohérence et la pertinence ... des sujets et des politiques publiques objets de débat parlementaire.

Si l'essentiel de cette présentation sera consacré à l'expérience de la chambre des représentants du Royaume du Maroc en matière d'évaluation, nous jugeons utile, en prélude à l'exposé de l'institutionnalisation et au déroulement des activités évaluatives, de faire un tour d'horizon des grands concepts et enjeux de l'évaluation des politiques publiques. En répondant aux questions de savoir qu'est-ce qu'une évaluation ? Pourquoi une évaluation et comment faire une évaluation ?

### **1- ESSAI DEFINITOIRE DE L'E.P.P.**

L'un des exercices les plus difficiles est de trouver une définition commune à l'évaluation des politiques publiques. Ceci s'explique principalement par le fait qu'il s'agit d'une activité forcément pluridisciplinaires, et donc sans frontières pré tracées. Ce fait est corroboré par le constat que la pratique parlementaire d'évaluation des politiques publiques s'exerce, dans différents pays, sur la base de définitions variées qui, toutes, insistent sur l'importance de mieux connaître la politique/programme et ses effets.

Sans rentrer dans un exercice de benchmark juridique, en la matière, le règlement intérieur (RI) de la chambre des représentants du royaume du Maroc définit l'évaluation comme une activité qui vise à travers la réalisation de recherches et d'analyses, à identifier les résultats des politiques et programmes publics, et à mesurer leurs impacts sur les catégories de populations concernées et sur la société en général et le niveau de réalisation des objectifs fixés et à déterminer les facteurs qui ont permis l'atteinte de ces objectifs .

Ce défaut de définition consensuelle et définitivement admise, nous amène à procéder par la négative, en disant ce que l'évaluation n'est pas. Cette approche permet de circonscrire l'évaluation par rapport à des activités connexes et proches et partant d'éviter des confusions courantes en la matière.

### **2- Evaluation, audit et contrôle**

L'évaluation se différencie des différentes formes de contrôle (contrôle de conformité/contrôle et analyse de gestion) et de l'audit organisationnel. Ces derniers se réfèrent à des normes et des standards internes et propres au système analysé (règles comptables/normes juridiques/normes fonctionnelles).

Par contre l'évaluation appréhende, d'un angle d'attaque externe et neutre, les effets et les valeurs de l'action considérée.

Contrairement au contrôle politique ou parlementaire qui se fonde sur une prise de position préalablement politique, idéologique et partisane, l'évaluation reste une activité scientifiquement encadrée par des indicateurs de mesures fiables en vue de revaloriser la politique ou le programme et considéré.

### **3- Recherche scientifique et évaluation:**

À la différence de la recherche scientifique-sociale ou même fondamentale, où la revendication de l'autonomie par rapport au politique reste un souci constant des chercheurs.

Dans le cadre des évaluations, les chercheurs associés à une opération évaluative acceptent, sans renoncer aux exigences méthodologiques de la discipline, d'être intégrés à une démarche et de considérer, partant, les valeurs et questions des commanditaires politiques et, de ce fait, expriment une prise de position explicite en vis-à-vis des finalités normatives et instrumentales des politiques objets de l'évaluation.

### **4- Finalités et objectifs de l'évaluation parlementaire.**

L'évaluation peut décliner trois finalités fondamentales, à savoir une finalité cognitive, une finalité instrumentale et une troisième dite normative.

#### **❖ Finalité cognitive**

L'évaluation qui consiste à décrire et à mesurer, sans juger, dans le but de mieux connaître est forcément une activité de savoir, une production de la connaissance. L'apport cognitif de l'évaluation est particulièrement visible lorsque le rapport d'évaluation porte à la connaissance des parlementaires, du gouvernement et de la société, des faits et des chiffres dont ils n'avaient pas connaissance.

#### **❖ Finalité instrumentale**

L'évaluation sert la décision publique en produisant des analyses et des recommandations de renforcement de l'intervention de son amélioration, de sa réorientation stratégique et opérationnelle, voir de son arrêt, le cas échéant. De par cette finalité, l'évaluation offre aux parlementaires une matière précieuse de travail d'implémentation des conclusions et des résultats et de suivi de la mise en œuvre des recommandations sur le terrain.

#### **❖ Finalité normative**

Parce qu'elle aide les responsables et les décideurs à apporter un jugement argumenté sur la réussite ou l'échec d'une intervention publique, l'évaluation est porteuse d'une fonction ou finalité normative en permettant l'appréciation de la politique à sa juste valeur. Elle permet en outre, d'identifier les bonnes pratiques et de les diffuser dans l'ensemble du pays. Cet apport est primordial pour les parlements, puisqu'il contribue à la bonne gouvernance, en favorisant la reddition des comptes aux citoyens.

### **5-l'évaluation des pp: critères et méthodes.**

L'évaluation des politiques publiques qui vise à donner une valeur aux outcomes (résultats/réalisations) de la politique, objet de l'évaluation, elle est méthodologiquement encadrée. Sa crédibilité et sa rigueur se fondent sur une multitude de critères associés à des indicateurs fiables. Parmi les critères qui peuvent être appelés, de façon alternative ou cumulative, à l'occasion d'une activité évaluative on peut citer :

#### **❖ le critère de la pertinence:**

Ce critère interpelle les objectifs et le pourquoi d'une intervention publique et vérifie si elle couvre convenablement et suffisamment les différentes dimensions du problème qu'elle est censée régler ou résoudre.

#### **❖ le critère de cohérence interne:**

Cherche à répondre à la question de savoir si les différents objectifs stratégiques et opérationnels d'un même projet sont logiquement liés entre eux et qu'ils ne sont pas redondants.



❖ **Le critère la cohérence externe :**

Ce critère vise à s'assurer que les objectifs d'une politique déterminée sont en harmonie avec les autres politiques ou programmes menés par la même institution ou par d'autres, agissant dans le même champs d'activité, et qu'ils ne sont pas antagonistes.

❖ **Critère d'efficacité:**

Ce critère vérifie si les effets projetés ont bien été produits grâce aux actions menées et non pas aux concours bénéfiques de facteurs exogènes non prévus.

❖ **Critère d'efficience:**

En procédant à des comparaisons, dans le temps et dans l'espace, avec d'autres programmes de même taille et de même objectif, ce critère vérifie que les résultats ont été obtenu à des couts raisonnables.

❖ **Critère de pérennité et de durabilité:**

Ce critère s'intéresse à l'inscription des effets des projets réalisés dans le temps, que les résultats obtenus ne sont pas des acquis fragiles ou périssables à l'arrêt des projets.

## **6-Typologie de l'évaluation.**

L'évaluation peut être de plusieurs sortes et types. Ces types sont passibles d'une classification en fonction de la temporalité de l'évaluation et de la façon de mener une évaluation. Ainsi en considérant la temporalité de l'opération évaluative par rapport au cycle de vie de la politique ou du programme à évaluer, on peut parler:

➤ **Évaluation ex-ante:**

Cette évaluation s'effectue avant la mise en œuvre d'une intervention publique, elle porte sur l'analyse du contexte de l'intervention, sur son contenu et sur les conditions de réalisation des résultats et des effets potentiels attendus.

Ce genre d'évaluation constitue un support inestimable pour le pilotage et la conduite des évaluations ex-post et in-itinéraire.

➤ **Évaluation in itinéraire ou à mi-parcours:**

Ce genre d'évaluation s'effectue tout au long de la mise en œuvre, d'un projet ou d'une politique. Elle porte davantage sur la cohérence et la pertinence du projet que sur les effets ou les résultats qui ne sont pas encore aboutis.

➤ **Évaluation ex-post:**

Evaluation qui intervient à la fin ou après la fin d'un projet, d'une action... elle vise à tirer des renseignements rétrospectifs sur un programme ou une action publique achevée. Les évaluations ex-post doivent intervenir plusieurs années après la clôture des projets pour bien apprécier les effets et les impacts.

Si on considère la manière d'exécuter une évaluation, on parle:

➤ **D'auto-évaluation:**

On parle d'auto-évaluation quand l'acteur ou l'initiateur du projet évalue lui-même son propre travail, en comptant sur ses propres moyens matériels, logistiques et intellectuels.

➤ **D'évaluation interne:**

Une évaluation est dite interne lorsqu'elle est réalisée par un évaluateur hiérarchiquement lié au commanditaire de l'évaluation et sans faire appel à un évaluateur indépendant.

➤ **D'évaluation externe:**

Selon la terminologie consacrée, l'évaluation est externe si l'auteur qui mène l'évaluation est indépendant du commanditaire et sans lien avec l'objet à évaluer.

**7- Institutionnalisation et déroulement des activités évaluatives au sein de la chambre des représentants du Maroc.**

La chambre des représentants est actuellement à son deuxième expérience évaluative. L'évaluation parlementaire des politiques est une fonction constitutionnelle. Son déroulement pratique est par le Règlement intérieur de la chambre et par un cadre de référence scientifiquement établi.

**7.1 Fondements constitutionnels et juridiques.**

**•la constitution:**

Le texte constitutionnel de 2011, a souligné dans plusieurs articles la nécessité d'évaluer les politiques publiques, notamment dans l'article 70, qui confère explicitement cette compétence au parlement :

« Le parlement exerce le pouvoir législatif. il vote les lois, contrôle l'action du gouvernement et **évalue les politiques publiques (...)** ».

**•le RI de la CdR:**

Le règlement intérieur de la CdR consacre un chapitre entier à la question de l'évaluation (211-217). Ces dispositions traitent entre autres: de la définition de l'évaluation, des rôles des acteurs, du déroulement des études et de l'implémentation des résultats....

•Déroulement pratique de l'évaluation au sein de la chambre est rythmé le cadre référentiel de l'évaluation, ce cadre comporte :

\*Une première partie portant sur les principes clés de l'évaluation des politiques publiques : les définitions, les finalités, les objectifs, les typologies de questions évaluatives et la gouvernance associée,

\* Une deuxième partie décrit l'organisation des évaluations menées par la chambre des représentants : les étapes clés du processus, les rôles et responsabilités des acteurs et les parties prenantes à associer,

\*Une troisième partie qui présente quelques outils et modèles à utiliser dans le cadre de l'évaluation par la chambre des représentants.

**7.2 Etapes clés et déroulement de l'évaluation**

Ce processus comprend deux étapes clés: la programmation des évaluations et sa supervision et sa mise en œuvre.

❖ La programmation des évaluations, relève du bureau de la chambre des représentants qui procède à :

- l'identification des politiques publiques susceptibles d'être évaluées et au lancement des études d'évaluabilité à réaliser par le département technique,
- le choix final des politiques / programmes à évaluer et la désignation des rapporteurs associés à chaque évaluation,
- le suivi de l'exécution du programme d'évaluation et son amendement si nécessaire.

Dans cette fonction programmatrice, le bureau s'appuie sur un certain nombre de critères pour fonder ces choix des thèmes.

**7.3 Critères d'évaluation d'une politique.**

Le Bureau de la CdR apprécie l'évaluation des sujets proposés, sur la base d'une étude spécifique. Cette étude qui vise à vérifier l'opportunité de l'évaluation sur les sujets

identifiés, s'appuie sur des critères clés. Ces critères, actuellement au nombre de cinq, s'assurent de la faisabilité politique, technique, opérationnelle, contextuelle et sectorielle des projets proposés à l'évaluation.

- ❖ **Critère politique** : Une volonté politique de modifier l'existant -des enjeux en termes de reformulation des objectifs de la politique -une marge de manœuvre décisionnelle attendue ;
- ❖ **Critère opérationnel** : Des modalités de gestion bien conçues -des dossiers opérationnels bien tenus -une transparence des pratiques de gestion
- ❖ **Critère technique** :-la quantité et la qualité d'informations dont on dispose préalablement -l'existence d'évaluations antérieures, etc...

*NB: plus on dispose d'informations pertinentes et de qualité plus les évaluations peuvent être rapidement réalisées et leurs coûts réduits.*

- ❖ **Critère contextuel** : L'existence d'un consensus/ dissensus entre les pouvoirs publics et les opérateurs -la prédisposition des opérateurs à coopérer

*NB: il n'est pas souhaitable de lancer une évaluation dans le cas où les responsables de la mise en œuvre sont explicitement opposés à l'évaluation.*

- ❖ **Critère sectoriel** :-Le domaine / secteur d'intervention de la politique : sociale, économique, technique, innovant ou standard, etc...

*NB: les évaluations sont d'autant plus longues et coûteuses lorsque le domaine est multidimensionnel (notamment social) et innovant.*

#### **7.4 Supervision et mise en œuvre de l'évaluation**

Cette mission de supervision et de mise en œuvre de l'évaluation décidée par le bureau de la chambre, relève à l'heure actuelle d'un groupe de travail thématique (commission ad hoc). Cette mission consiste à :

- Piloter les travaux d'évaluation conformément au planning initialement défini,
- Réajuster éventuellement les travaux à réaliser, en fonction des difficultés rencontrées, en ce qui concerne le périmètre de l'évaluation, les parties prenantes à associer et/ou à solliciter,
- Suivre la prise en compte effective des recommandations de la chambre des représentants par le gouvernement et les administrations concernées,

*NB: pour chaque évaluation, cette commission réalise, avec l'assistance du département technique, les cinq étapes suivantes :*

#### **7.5 Elaboration du mandat de l'évaluation**

Le mandat de l'évaluation a pour objet de définir les contours et les objectifs de la mission d'évaluation, Sous forme d'une lettre de mission, il comprend entre autres: - un bref rappel des enjeux ayant donné lieu au lancement de la politique publique, objet de l'évaluation -la formalisation des motifs et utilisations de l'évaluation -la formulation des questions évaluatives clés -les délais de réalisation de l'évaluation.

#### **7.6 Rédaction des termes de référence de l'évaluation**

Les termes de référence ont pour objet de détailler les éléments du mandat et d'explicitier les modalités d'exécution de l'évaluation. Les termes de référence du projet d'évaluation comportent, entre autres, un certain nombre d'éléments, dont :

- Le contexte et le cadre réglementaire de la politique publique évaluée,
- Les objectifs de l'évaluation et son utilisation,
- Le périmètre de l'évaluation : les activités concernées, les bénéficiaires, la période et la zone géographique prise en compte, déclinaisons des questions évaluatives en critères d'appréciation,
- Le cadrage et les orientations méthodologiques,

- Les modalités d'association et d'implication des citoyens et des différents opérateurs de la politique évaluée,
- Une description des prestations à fournir et des livrables attendus,
- Le calendrier de réalisation des travaux et les dates clés,
- Les qualifications / compétences spécifiques requises,
- Le dispositif de pilotage et de suivi de l'avancement des travaux.

### **7.7 Réalisation de la collecte et de l'analyse des données:**

Cette étape porte sur plusieurs types d'actions, notamment :

- L'identification des données et des sources associées-la collecte des données en prenant en compte la documentation existante ou à travers la réalisation des enquêtes terrains,
- Le traitement et l'analyse des données collectées.

### **7.8 Conclusions et recommandations**

**Étape de finalisation du travail évaluatif elle consiste à :**

- Formuler et adopter les conclusions de l'évaluation et proposer les recommandations et les axes d'amélioration à apporter à la politique évaluée (législatifs, règlementaires, administratifs, financiers, techniques...).

### **7.9 Rédaction du rapport d'évaluation**

- Formalisation des résultats associés à chaque question évaluative posée,
- Présentation des analyses menées dans le cadre de l'évaluation.

*NB: le rapport d'évaluation comportant les analyses, les conclusions et les recommandations est remis par le groupe du travail au bureau de la chambre, qui le soumet au débat en séance plénière.*

## **8- Deux cas pratiques EPP:**

La chambre des représentants a réalisé une évaluation du Programme d'Electrification Rural Global (PERG) et du Programme d'Approvisionnement Groupé en eau potable dans les zones rurales (PAGER). Cette évaluation avait pour vocation de consolider le cadre de référence élaboré pour l'évaluation des politiques publiques par la chambre des représentants mais elle visait à apprécier les effets des différentes interventions de ces deux programmes sur le développement des zones rurales et à faire des recommandations au gouvernement et proposer des pistes d'améliorations réalistes et applicables pour les zones rurales. Conformément aux démarches précitées, le groupe de travail thématique, chargé de l'évaluation des programmes PERG et PAGER, a procédé à la formulation de trois questions évaluatives et a déterminé, en outre pour chacune d'elles, les critères devant être utilisés pour apprécier les succès ou les difficultés rencontrés dans la réalisation du PERG et du PAGER. Chacune de ces questions évaluatives a donné lieu à des conclusions et recommandations étayées par l'analyse des constats qualitatifs et quantitatifs. Ces questions portaient respectivement sur (i) la cohérence interne des programmes, (ii) leur utilité socioéconomique et (iii) la pertinence de leurs objectifs compte-tenu de l'évolution du contexte.

### **8.1 Méthodologie et structure des rapports élaborés.**

Les rapports finaux présentés par le groupe de travail comportaient :

- Une présentation de chaque programme évalué ( sa genèse-ses objectifs et ses acteurs),
- Les réalisations,

- L'analyse de la cohérence de chaque programme - appréciation de l'utilité économique de chaque programme,
- Conclusions par rapport à chaque problématique posée.
- Recommandations: il s'agit de recommandations stratégiques et suggestions opérationnelles à même d'améliorer les résultats de l'intervention de l'Etat dans les secteurs objets de l'évaluation.

Au terme de ce travail du groupe parlementaire thématique, les deux rapports ont été présentés et débattus en séance plénière. Outre les présidents et porte-paroles des groupes parlementaires, l'exécutif a été impliqué dans ce débat bien suivi par l'opinion publique.



**M. Geert Jan A. HAMILTON (Pays-Bas)** a souligné qu'aux Pays-Bas l'évaluation des politiques publiques était réalisée par le Gouvernement qui présente ses évaluations tous les troisièmes mercredis du mois de mai lors d'un débat au Parlement.

Il s'est déclaré impressionné par le fait que l'évaluation au Maroc soit le fait du Parlement, dans un cadre extrêmement bien pensé. Il a supposé que le Secrétariat général devait avoir un travail important pour permettre la réalisation de ces évaluations au Parlement du Maroc, et a voulu savoir si un consensus politique existait sur les résultats de l'évaluation et sur les conséquences qui en découlent. Il a également voulu savoir, si plusieurs tendances politiques sont représentées au Parlement, comment le rapport d'évaluation en tenait compte. Il a demandé si le rapport comportait l'exposé des opinions dissidentes, ou s'il ne rendait compte que des points de l'évaluation faisant l'objet d'un consensus. Il a également demandé si les rapports d'évaluation étaient disponibles sur le site internet du Parlement.

**M. Mohamed Drissi DADA (Algérie)** a souhaité savoir quelle était la sanction de l'évaluation des politiques publiques et a demandé dans quel cadre l'évaluation se déroulait. Il a demandé si une Commission était spécifiquement désignée pour mener l'évaluation, ou si un groupe de députés était réunis pour y procéder. Il a demandé quels outils étaient employés et s'il était fait recours aux enquêtes ou aux auditions. Il a également demandé si l'évaluation parlementaire n'empiétait pas sur l'évaluation opérée par d'autres organes étatiques, citant l'exemple Algérien du Conseil national économique et social, ou la Cour des comptes qui ont également une mission d'évaluation des politiques publiques.

**Mme Jane LUGOWA KIBIRIGE (Ouganda)** a souhaité savoir si au Maroc tous les responsables apportaient les informations nécessaires demandées dans le cadre des enquêtes, soulignant qu'en Ouganda, très souvent, les autorités refusaient de délivrer les informations demandées.

**M. Marc RWBAHUNGU (Burundi)** a souligné que la formation des députés était nécessaire pour procéder à des évaluations. Prenant en référence les méthodes employées dans les Parlements de pays développés, il a constaté que les travaux d'évaluation étaient très coûteux, nécessitaient des moyens humains et financiers, pour mener des enquêtes approfondies. Il a demandé si le Maroc pouvait donner des conseils pour mener ces évaluations d'une façon nécessitant moins de moyens humains et matériels.

**Mme Barbara DITHAPO (Botswana)** a expliqué qu'au Botswana l'évaluation et la mise en œuvre des politiques publiques étaient de la responsabilité de l'exécutif mais que ces fonctions étaient négligées. Elle a observé que les commissions parlementaires devraient y procéder mais que se posait un problème de moyens financiers et de manque de temps et de compétences.

**M. Firas ADWAN (Jordanie)** a également voulu savoir qui effectuait l'évaluation, s'il s'agissait d'une Commission parlementaire ou du secrétariat du Parlement. Il a ensuite posé une question sur le cadre juridique de l'évaluation et a demandé si elle était prévue la Constitution ou par une loi, remarquant qu'il n'existait pas, en Jordanie, de base légale permettant de procéder à l'évaluation. Pour mettre en place l'évaluation des politiques publiques se pose donc les questions de la réforme du règlement de la Chambre, des compétences requises et des formes pour y procéder.

**M. Jean NGUVULU KIJOSI (République Démocratique du Congo)** a déclaré faire siennes les préoccupations relatives au cadre juridique de l'évaluation. Il a souhaité savoir quel était le cadre référentiel relatif à l'évaluation des politiques publiques.

**M. Kennedy Mugove CHOKUDA (Zimbabwe)** a voulu savoir combien d'évaluations étaient faites chaque année au Maroc et quel était le budget nécessaire pour les effectuer, soulignant que le travail semblait important et devait nécessiter d'importantes ressources financières.

**M. EL KHADI** a remercié les membres pour leurs questions et leurs observations, soulignant que ce sujet de l'évaluation des politiques publiques nécessiterait sans doute une étude plus approfondie. Il a souligné que le Maroc avait eu la chance de la jeune démocratie puisque le Parlement a pu s'inspirer d'expériences ayant fait leurs preuves dans d'autres pays. Il a expliqué que le système actuel résultait d'une réflexion approfondie, notamment sur la définition de ce en quoi consiste une politique publique, qui se distingue d'une politique générale. Un cadre scientifique était donc nécessaire. Il a souligné que l'évaluation des politiques publiques se distingue du contrôle exercé au moyen des questions, ou des commissions d'enquêtes qui utilisent les techniques d'écoutes. Son but est en effet de savoir si des objectifs ont été atteints au regard des intentions déclarées au moment de la définition de la politique publique. Il a souligné que l'évaluation devait sortir de l'approche partisane car une politique publique a un impact à un instant t, même si elle a été définie auparavant. L'évaluation peut donc conduire à évaluer le travail de ceux qui étaient hier au pouvoir et qui sont peut-être aujourd'hui dans l'opposition. La démarche est donc radicalement différente du contrôle parlementaire.

Il a répondu que le Maroc conduisait une seule évaluation par an, sur une base constitutionnelle puisque des dispositions constitutionnelles imposent à la Chambre des représentants d'opérer l'évaluation des politiques publiques.

S'agissant des moyens matériels et humains nécessaires, il a confirmé qu'ils étaient très importants et que la Chambre des représentants du Maroc n'en bénéficiait pas et qu'elle faisait donc appel au Comité économique et social pour la transmission d'informations. Les recommandations sont en revanche formulées par le Parlement.

Il a ajouté que lors de la première évaluation, le Parlement avait fait appel à un bureau d'étude mais que cela avait représenté un coût important, et que cette année il avait donc été fait appel au Conseil économique et social. Cette institution étatique

fournit des rapports dans des domaines divers qui sont de très bonne qualité s'agissant de l'information comme de l'analyse.

La collecte de données, la matière brute est donc collectée auprès des différentes institutions mais l'analyse et le rapport sont faits par les parlementaires, soutenus par l'administration parlementaire à travers la Direction de la législation et du contrôle.

Il a expliqué que la Commission Ad Hoc concernée n'effectuait pas de séances d'écoutes ni de visites qui pourraient faire déborder la fonction d'évaluation vers le contrôle et créer une confusion entre le champ de l'évaluation et la commission d'enquête. Un risque d'instrumentalisation politique de la fonction d'évaluation pourrait alors en résulter. Il a insisté sur l'importance de rester ferme sur le plan de la méthodologie.

Il a expliqué qu'il n'existe pas de sanction à l'évaluation ; Un rapport est présenté devant la plénière, un échange s'opère avec les ministères concernés au sujet des recommandations essentielles. Les parlementaires ont la possibilité de mentionner ces recommandations dans le cadre de leurs activités de contrôle, par exemple au moyen des questions orales ou écrites. Il s'agit donc d'un instrument très précieux.

Il a expliqué que le dernier rapport produit était disponible en arabe mais que la version française n'était peut-être pas encore disponible.

Compte tenu de l'intérêt porté à ce sujet, il a proposé, notamment aux collègues arabes, de continuer la réflexion lors d'une rencontre dans une autre capitale.

**M. Marc RWBAHUNGU (Burundi)** a noté que la Chambre avait obtenu l'aide du Conseil économique et social du Maroc et a demandé si au moment de la programmation de l'évaluation, il avait déjà été demandé au Conseil économique et social s'il pourrait apporter son soutien dans ce travail.

**M. EL KHADI** a répondu que la relation avec le Conseil économique, social et environnemental était encadrée par des dispositions du règlement intérieur : il est prévu qu'il est possible pour la Chambre de faire appel au soutien des institutions étatiques pour demander un avis ou des études et des recherches. Il s'agit donc d'un devoir pour ces institutions d'apporter leur assistance au Parlement.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a remercié M. EL KHADI et les membres pour leurs questions.

Elle a rappelé qu'une excursion aurait lieu le lendemain midi au Parlement du Bangladesh qui invite les membres à déjeuner sur place. Elle a rappelé que la séance commencerait à 10h, et commencera à l'heure pour pouvoir aller au déjeuner au Parlement à l'heure.

*La séance est levée à 17h27.*

## **CINQUIEME SEANCE**

**Mardi 4 avril 2017 (matin)**

**Présidence de Mme Doris Katai Katebe MWINGA.**

*La séance est ouverte à 10h20.*

### **1. Remarques introductives**

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

Elle a exprimé sa sympathie aux membres de la Fédération de Russie et sa tristesse à la suite de l'attaque terroriste qui a eu lieu à Saint-Pétersbourg. Elle a également exprimé sa sympathie aux collègues du Botswana à la suite du tremblement de terre qui a affecté le pays.

Elle a rappelé aux membres de s'inscrire pour la journée d'excursion et insisté sur l'importance que le plus grand nombre de membres y participent.

### **2. Ordre du jour**

**La Présidente, Mme Doris Katai Katebe MWINGA**, a relevé qu'il n'y avait pas de modification à l'ordre du jour.

*L'ordre du jour a été accepté.*

### **3. Elections au Comité Exécutif**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe Mwinga** a rappelé les résultats des élections au Comité Exécutif organisées le jour précédent, et félicité M. Ali AL KANDARI.

**M. Al KANDARI (Koweït)** a remercié l'Association de l'avoir élu et exprimé son intention d'apporter une contribution positive au travail du Comité.

### **4. Débat général : La conduite de l'innovation dans les Parlements**

**Conduite du débat : Mme Andrea SAMPAIO PERNA, Directrice du bureau de gestion de la stratégie à la Direction générale de la Chambre des Députés du Brésil**

**Mme SAMPAIO PERNA** a introduit le débat général.

Les parlements ont été créés pour être ouverts à la population. Actuellement, certains suivent ces directives, d'autres pas encore. Les temps nouveaux requièrent un



nouveau type d'ouverture. Pour que cela soit possible, certains parlements dans le Monde sont en train d'expérimenter différentes manières de mettre cette vision en pratique.

Le développement atteint dans le domaine des Technologies de l'information et de la communication a rendu possible l'utilisation du "crowdsourcing" (tertiarisation ouverte ou production participative) pour l'élaboration de lois.

A la Chambre des Députés du Brasil il existe aujourd'hui certaines pratiques expérimentales qui vont dans ce sens. Par exemple, la législature actuelle dispose d'un portail –appelé e-démocratie- sur lequel les citoyens peuvent rédiger des projets de loi en cours, en collaboration avec les législateurs, à travers le Wikilegis. Le Wikilégis est un outil wiki, adapté à la rédaction de lois en mode collaboratif, à travers lequel les citoyens peuvent envoyer des commentaires spécifiques et des textes liés à des projets de loi en phase d'élaboration.

Le "Marco Civil", sorte de Constitution de l'Internet, récemment approuvé par la Chambre des Députés, a été soumis au processus Wikilégis. La loi a pour objectif de garantir les principes de bases de l'accès à l'Internet libre au Brésil, entre autres la neutralité du réseau. Le projet a été validé par le Congrès et promulgué comme loi en avril 2014. Les législateurs ont de fait pris en compte les suggestions des citoyens et ont inclus certaines d'entre elles dans le projet final, en faisant des références spécifiques aux participants et à leurs contributions dans le rapport législatif officiel. Cet outil peut être téléchargé gratuitement et peut être utilisé par n'importe quel parlement ou institution. (wikilegis.labhackercd.net).

The image displays two screenshots of the Wikilegis platform. The top screenshot shows the main interface for a legislative project titled "Projeto de Lei de Combate a exploração sexual de menores de dezoito anos em postos de combustíveis." (Project of Law to combat sexual exploitation of minors under 18 years old in gas stations). It features a search bar, login/register buttons, and a list of articles (Art. 1º to 5º) with comment counts. The bottom screenshot shows a detailed view of Article 2º, which states: "Art. 2º Os postos de combustíveis em que for comprovada a exploração sexual de menores de dezoito anos terá seu funcionamento suspenso, por até 30 (trinta) dias." (Gas stations where sexual exploitation of minors under 18 years old is proven will have their operation suspended for up to 30 days). This view includes a quote, a "Propostas" (Proposals) section with a user's suggestion to delete the article, and a comment from Lucas Jesus dated September 25, 2015, discussing the article's impact on the economy and proposing a substitute amendment.



présentation des parlementaires qui évoquent le plus souvent le thème. Plus grands sont les visages, plus les parlementaires respectifs abordent le sujet. C'est donc un moyen simple, moins froid et plus intéressant d'exprimer les mêmes informations. Après le hackathon de 2013, un espace hacker permanent a été créé à la Chambre des Députés, début 2014, en suivant la suggestion donnée par les hackers eux-mêmes. Les citoyens peuvent fréquenter librement ce laboratoire hacker, appelé Labhacker, et contribuer avec des projets et des idées, pour des innovations en matière de transparence et de participation à des sujets législatifs. Nous utilisons aussi cet espace pour d'autres réunions comme des "hackdays", des présentations organisées par des hackers, et des débats avec les législateurs et les parlementaires sur les innovations. L'un des objectifs principaux du Laboratoire Hacker est de promouvoir la collaboration entre les unités qui relèvent de la Chambre, et les partenaires externes, du gouvernement et de la société civile, afin de promouvoir la transparence et la participation. L'interaction avec les hackers a fourni à la Chambre des Députés des réponses pertinentes quant à des erreurs dans ses stockages de données ouvertes, qui ont rendu possibles les corrections nécessaires. Le processus de "design thinking", un abordage basé sur la collaboration et l'expérimentation, est appliqué à travers des tests constants de la viabilité de prototypes, pour que les citoyens puissent collaborer à l'élaboration de meilleurs outils de participation, et nous aider à concevoir de nouvelles possibilités.



**M. Sergey MARTYNOV**, Secrétaire général du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie a présenté la contribution suivante :

**1. La difficulté des missions qui incombent aux parlements ne cesse de s'accroître.** Ceci pose de nouvelles exigences en matière de qualité du travail tant des législateurs que des services parlementaires. L'intégration des connaissances, des technologies et des innovations est donc très importante dans l'activité des parlements.

**Le Conseil de la Fédération s'efforce de recourir à des innovations dans l'activité de la chambre**, ce qui, en règle générale impose une modernisation poussée de l'activité de l'appareil.

**2.** Nous sommes constamment à la recherche de nouvelles formes d'activité pour les développer. Nous organisons par exemple les « **Journées du sujet de la Fédération** ». Dans les murs de la chambre se déroulent une présentation et une discussion des résultats acquis et de l'expérience des régions de Russie.

Chaque session plénière comprend une « **heure gouvernementale** » où les membres du Conseil de la Fédération peuvent auditionner le rapport d'un représentant du gouvernement, de dirigeants d'autres organes de pouvoir fédéraux, de grandes entreprises russes<sup>23</sup>, et aussi leur poser des questions

Il y a deux ans que nous avons introduit un format de travail tel que « **l'heure d'expert** ».

Des scientifiques, des acteurs de la vie culturelle et artistique russe prennent la parole devant les sénateurs. Ceci permet aux membres de la chambre haute d'être informés

---

<sup>23</sup> Le 1<sup>er</sup> février 2017, Oleg Bélozérov, président des Chemins de Fer russes a présenté un rapport devant le Conseil de la Fédération.

des tendances actuelles dans différents domaines de la science, de la culture et des technologies.

Depuis plusieurs années, conjointement avec la grande université Lomonossov de Moscou, le Conseil de la Fédération organise des rencontres comme des **séminaires et conférences** avec les présidents des organes législatifs des sujets de la Fédération de Russie.

**3.** L'élaboration de documents constitutifs sur des questions de politique intérieure et extérieure constitue une orientation relativement nouvelle de notre travail. Parmi eux le rapport d'analyse **Sur les orientations principales de la politique régionale en Fédération de Russie** et celui qui a pour titre **Russie – France : un regard parlementaire sur l'avenir**.

**4.** Une grande part de notre travail est consacrée à la dimension **technologique et informationnelle de l'activité de la chambre**.

**Le site internet du Conseil de la Fédération** est devenu une plate-forme de discussion des projets de loi et de différents documents stratégiques. Il présente des informations complètes et actualisées sur l'activité de la chambre dans son ensemble et sur l'activité de différents sénateurs.

Le système « **Poste de travail mobile du membre du Conseil de la Fédération** »<sup>24</sup> se développe. Un accès a été rendu opérationnel depuis les appareils mobiles vers les documents électroniques élaborés pour les activités de la chambre.

Une attention particulière est accordée au **développement du traitement informatisé des documents**<sup>25</sup> et à la signature numérique ou électronique<sup>26</sup>.

Dans le cadre du concept de **parlement ouvert** a été créée la **chaîne de télévision du Conseil de la Fédération, appelée « Vmestie-RF »**. Elle couvre tant les événements principaux qui surviennent dans les régions que l'activité du Conseil de la Fédération. Sur la chaîne et sur internet sont présentées des retransmissions en direct des séances plénières et des principaux événements de la chambre haute.

**5. La situation internationale complexe** rend l'utilisation des nouveaux formats et technologies encore plus actuelle.

Cette année, par exemple, le Conseil de la Fédération organise un **duplex sur le problème du règlement du conflit syrien** qui réunira les parlements de Russie, Syrie, Turquie et Iran, ainsi que de pays européens<sup>27</sup>. Ce dialogue en direct entre les parlementaires devrait contribuer à la résolution de la crise syrienne et au renforcement de la lutte contre le terrorisme international.

**6. Chers collègues**, en conclusion je voudrais noter que dans le monde actuel on attend beaucoup de la part des parlementaires. On n'attend d'eux pas seulement des lois de qualité mais aussi **la transparence de leur activité vis-à-vis de la société**.

---

<sup>24</sup> L'utilisation des nouvelles technologies dans l'application mobile de ce système permet aux membres du Conseil de la Fédération de travailler sur des documents électroniques tout en étant hors des bâtiments du Conseil.

<sup>25</sup> Selon les données de la Direction des technologies de l'information et du traitement des documents, le volume total de ce traitement (documents entrants, sortants et internes) a été en 2016 de 150 000 documents. En documents entrants et internes cela représente un accroissement de 3000 documents par rapport à 2015, contre 2000 pour les documents entrants.

<sup>26</sup> Au moyen de l'échange avec l'ensemble des programmes interministériels de traitement des documents.

<sup>27</sup> C'est ce qu'a déclaré le 15 février 2017 Valentina Matvienko, présidente du Conseil de la Fédération lors de sa 406<sup>ème</sup> session.

Voilà donc pourquoi, en tant que secrétaires généraux de parlements, nous devons prendre toutes les mesures possibles pour que les parlementaires de nos pays soient à l'avant-garde de ces changements.

Je vous remercie de votre attention.



**M. DO Manh Hung (Vietnam)** a souligné que dans le cadre du processus de rénovation du pays, il avait été fait en sorte que le Parlement puisse mieux travailler et que le Secrétaire général avait été nommé en 2015 dans la perspective de faire preuve d'innovation dans la gestion du Parlement, les discussions qui s'étaient tenues au sein de l'ASGP en 2015 lors de la session à Hanoï ayant inspiré ce mouvement.

Le Secrétaire général a été élu par l'Assemblée et a été chargé des responsabilités suivantes : conseiller le Président de l'Assemblée nationale sur le programme de travail de l'Assemblée et sur l'organisation des procédures ; assurer la coordination du travail des commissions, notamment de la commission sur la culture ethnique ; organiser les travaux de différents services tels que les services de la presse, des publications, de la bibliothèque, ou encore des recherches pour soutenir le travail de l'Assemblée en séance plénière comme en Commission.

Le Secrétaire général organise également les sessions de l'Assemblée nationale. Il est assisté par un secrétariat structuré par le Comité permanent de l'assemblée nationale. La priorité est donnée au soutien de la fonction de contrôle. Le Secrétaire général et son secrétariat ont revu leur méthodologie pour être plus efficaces dans leur travail qui contribue à la qualité de la loi. Le processus législatif a été amélioré et l'intérêt des citoyens pour le travail de l'Assemblée a été accru, tout comme le degré de confiance dans les activités de l'Assemblée pour superviser l'activité gouvernementale et intervenir à temps dans le débat public national. Le Secrétaire général et son secrétariat reçoivent des pétitions du public. Finalement, la 135<sup>ème</sup> session de l'ASGP et de l'UIP ont eu un effet positif sur la mise en place de ces réformes.

**Mme Lydia KANDETU (Namibie)** a déclaré que le Conseil national du Parlement namibien était composé de deux membres de chaque région de la Namibie. Ces membres passent la plupart de leur temps dans leurs régions de sorte que la communication avec eux est difficile. Le Conseil a alors institué une « semaine de circonscription » au cours de laquelle les membres peuvent discuter avec leurs électeurs des questions qu'ils souhaiteraient voir abordées au Conseil. Un groupe a été créé dans l'application « WhatsApp » pour faciliter la communication avec les membres : des projets de loi leur ont par exemple été envoyés par ce moyen. Elle a ensuite souligné que le Conseil avait estimé que la production des rapports parlementaires en braille était très coûteuse, et a souhaité savoir comment les autres parlements rendaient les débats parlementaires accessibles aux citoyens souffrant d'un handicap visuel.

**M. José Manuel ARAÚJO (Portugal)** a fait remarquer qu'au Parlement du Portugal, le Secrétaire général collabore avec les membres et les services parlementaires pour promouvoir l'innovation. Un groupe de travail sur le sujet a récemment présenté plusieurs innovations. Les pétitions au Parlement sont publiées en ligne, et peuvent être signées en ligne par les citoyens. Le vote électronique a été

examiné à la lumière de l'expérience d'autres parlements : la question du caractère secret du scrutin constituait l'un des sujets soulevés. La procédure législative a été entièrement numérisée, une plateforme pour la transmission électronique des projets de loi a été développée. Les publications du Président de la République et les publications du Journal Officiel sont désormais distribuées par voie électronique avec signature électronique.

**M. Najib EL KHADI (Maroc)** a rappelé qu'il avait présenté une communication à Lusaka sur le Parlement électronique car le Parlement du Maroc réalise des projets tels que la numérisation des archives. Il a souligné que des avancées étaient constatées partout en matière d'utilisation des nouvelles technologies de l'information mais a proposé un partage de l'information afin d'aider les Parlements qui en sont au début du processus, à partir de réseaux au niveau continental, ou au travers de réunions organisées par l'Union Interparlementaire.

**M. William BEFOUROUACK (Madagascar)** a souligné que de nouvelles façons de travailler avaient été mises en place à Madagascar pour favoriser l'élaboration de bonnes lois au sein des Commissions. Des jeunes diplômés ont été recrutés et formés pour appuyer le travail parlementaire au sein des 32 commissions.

**Mme Norah BABIC (Secrétariat de l'UIP)** a présenté l'initiative de l'UIP en faveur du Centre pour l'innovation dans les parlements. Il a été mis en place à la suite du Centre Mondial pour les Nouvelles technologies dans les Parlements, qui a fonctionné de 2006 à 2013 et a promu l'utilisation des outils digitaux dans le travail parlementaire. Le nouveau centre va fournir une plateforme aux Parlements pour partager les bonnes pratiques et promouvoir les opportunités de participation des citoyens. Des pôles régionaux agiront comme des catalyseurs pour les échanges de bonnes pratiques par les pairs. La Conférence mondiale pour le e-Parlement, qui s'est tenue en 2016, a identifié une demande croissante de services numériques. Il a été établi que les parlements numériques étaient essentiels pour le développement parlementaire dans le monde moderne. Une consultation a eu lieu au cours du deuxième semestre 2016 et de précieux commentaires ont été recueillis. Trois niveaux de participation ont été identifiés : les partenaires clefs, qui pourraient fournir un soutien à la gouvernance et au financement ; les partenaires financiers, qui financeraient principalement le centre ; les partenaires qui apporteraient du personnel et contribueraient aux initiatives du Centre. Le Centre débutera ses activités en 2018, sous la coordination d'un petit secrétariat central, ce qui nécessitera une participation financière des parlements participants. L'initiative a été approuvée par le Comité exécutif de l'UIP, et le soutien politique du Conseil d'Administration de l'UIP sera également sollicité. Un plan plus détaillé pourra alors être mis en action.

Mme Norah BABIC a déclaré espérer que le Centre répondra à certains des objectifs d'échange de bonnes pratiques évoqués par M. El Khadi. Elle a reconnu qu'il y aurait différents niveaux d'engagements, mais que l'UIP espérait que les parlements trouveraient un intérêt à financer ce centre et à fournir un appui et du personnel pour construire les missions qui s'inscrivent dans cette initiative passionnante.

**M. Sheikh Ali bin Nasir bin Hamed AL-MAHROOQI (Oman)** a précisé que son Parlement veillait à ce que tous les députés puissent consulter les documents avant les débats, et que le temps de parole était limité. Il a ajouté que les technologies de l'information et de la communication étaient utilisées.

**Mme Philippa HELME (Royaume-Uni)** a souligné le développement significatif au Royaume-Uni du système de pétition électronique à la Chambre des Communes. Le principe n'est pas nouveau, mais un regain d'intérêt réel a été observé à la suite du lancement d'un nouveau système commun au Gouvernement et à la Chambre des communes. Les ressources pour gérer ce système ont été renforcées. Ce nouveau système s'est révélé particulièrement efficace pour transmettre les informations aux signataires des pétitions électroniques sélectionnées pour être débattues – les pétitions qui reçoivent plus de 100 000 signatures. La relation de la Chambre avec le public s'en est trouvée enrichie, ce qui est une bonne nouvelle, mais le besoin de ressources et le coût ont également augmenté.

Elle a ensuite observé qu'il existait une division entre les fonctions de secrétaire général et de directeur général à la Chambre brésilienne des députés, et a demandé à Mme Sampaio Perna qui était l'autorité supérieure parmi les deux.

**Mme SAMPAIO PERNA** a répondu que le Directeur général de la Chambre des députés brésilienne était responsable des processus administratifs et des ressources humaines, alors que le Secrétaire général est responsable de la procédure législative. En pratique, ces deux autorités collaborent étroitement. Le Secrétaire général travaille avec le Président de la Chambre et le Conseil d'administration, tandis que le Directeur général traite avec les services de la Chambre. Elle a souligné que le Directeur général ou son délégué assistait régulièrement aux réunions de l'Association.

\*\*\*

**A 11h20 l'Association a pris une courte pause-café.**

\*\*\*

**Le Dr. Abdur Rob HOWLADER (Bangladesh)** a communiqué aux membres des informations relatives à la visite du Parlement du Bangladesh et à la journée d'excursion qui aurait lieu le lendemain.

**M. William BEFOUROUACK (Madagascar)** a demandé la parole afin de faire une observation sur la modification du règlement de l'Assemblée. La Présidente lui a assuré qu'il aurait l'opportunité de s'exprimer à ce sujet dans le cadre du débat y qui serait consacré lors de la session de l'après-midi.

**Mme SAMPAIO PERNA** a résumé les débats de la matinée en soulignant que les Parlements avaient pu faire face à un certain nombre de leurs problèmes par l'investissement dans les services numériques et mobiles, et par la collaboration avec des partenaires extérieurs. Elle a insisté sur l'importance de stabiliser ces processus, et rappelé que le Président de l'UIP avait lui-même appelé au partage des bonnes pratiques. Elle a remercié les membres de l'Association pour leurs contributions.

**M. Yousif Ahmed ALROWAIE (Bahreïn)** a présenté quelques observations à propos de l'innovation technologique au Parlement du Bahreïn.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a remercié **Mme SAMPAIO PERNA** pour avoir assuré la modération de ce débat et a remercié les membres pour leur participation.

*La séance est levée à 12h00.*



## **SIXIEME SEANCE**

**Mardi 4 avril 2017 (après-midi)**

**Présidence de Mme Doris Katai Katebe MWINGA**

*La séance est ouverte à 15h09.*

### **1. Remarques introductives**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a souhaité la bienvenue aux membres pour cette dernière réunion lors de cette session et a souhaité remercier les hôtes du Bangladesh pour l'excellente organisation de cette session ainsi que pour l'organisation du déjeuner et de la visite du Parlement du Bangladesh dont l'architecture étonnante a impressionné les membres.

### **2. Ordre du jour**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a souligné qu'il n'y aurait pas de communication relative aux développements récents au sein de l'UIP dans la mesure où le Secrétaire général de l'UIP M. Martin Chungong avait pu faire la veille une présentation très complète sur ce point.

### **3. Membres**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a indiqué que le secrétariat avait reçu une demande d'adhésion qui a été soumise et acceptée par le Comité exécutif :

15. M. Mohamed Ali MOHAMED

*Greffier adjoint du Sénat de Kenya*

Le nouveau membre a été *accepté*.

### **4. Questions administratives : réforme du règlement**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a attiré l'attention des membres sur une proposition de révision du règlement de l'Assemblée portant sur l'article 30 du règlement, acceptée la veille par le Comité Exécutif.

Proposition de modification du règlement :

Substituer à l'alinéa 5 de l'article 30 les alinéas 5, 6 et 7 suivants :

Article 30 (...)

« 5. Lorsqu'un membre de l'Association présente un montant d'arriérés égal ou supérieur au montant des contributions dues pour les deux années complètes écoulées, le Comité Exécutif statue sur la suspension du droit à participer aux votes de l'Association et sur celle d'être membre ou d'être élu au sein du Comité Exécutif.

6. Lorsqu'un membre ou un membre associé de l'Association est en retard de trois ans dans le paiement de sa contribution, le Comité Exécutif statue sur la suspension de l'affiliation de ce membre ou membre associé à l'Association.

7. Le Comité Exécutif peut décider de renoncer à l'application des 5° et 6° de l'article 30 s'il constate que le manquement au paiement des contributions est dû à des circonstances indépendantes de la volonté du membre de l'Association. »

Le Comité Exécutif a constaté que l'Association faisait face à un problème d'arriérés de cotisations. Même si la situation s'est un peu améliorée ces derniers mois, le taux de recouvrement des cotisations est en diminution depuis deux ans. Tandis que le taux de recouvrement des cotisations était d'environ 70 % en 2015, il est descendu à environ 63 % en 2016, ce qui pose de véritables problèmes pour la gestion du budget. La procédure qui s'applique au sein de l'UIP a été analysée. Elle a invité les membres à se saisir des statuts de l'UIP dont l'article 5 prévoit que les Etats membres doivent verser des cotisations, et que si un membre est en retard de paiement de deux années complètes, il perd le droit de voter et de participer aux réunions. Cet article précise également que si un membre présente trois années consécutives de retard de paiement, le Comité Exécutif examine la situation de ce membre et peut décider de suspendre son adhésion.

Elle a souligné que la réforme proposée à l'ASGP permettait d'établir un parallélisme des procédures avec les règles de l'UIP. Elle a rappelé aux membres que la proposition de rédaction leur avait été distribuée la veille et leur a demandé leur opinion sur cette proposition.

**M. William BEFOUROUACK (Madagascar)** a souhaité amender la proposition soumise :

- aux alinéas 5 et 6 de l'article 30, substituer aux mots « statue » les mots : « peut statuer »
- compléter l'alinéa 5 par les mots : « après l'avoir mis en demeure de régulariser sa situation ».
- compléter l'alinéa 5 par deux phrases ainsi rédigées : « Dans ce cas, ledit membre a un délai de trois mois à compter de la date de la notification par le secrétariat de l'ASGP pour régulariser sa situation. Il appartient à ce membre d'apporter à l'Association toutes les preuves écrites pouvant justifier la ou les difficultés qu'il a rencontrées ainsi que celles rencontrées pour la régularisation de sa situation afin de permettre au Comité Exécutif de l'apprécier souverainement ».

**M. BEFOUROUACK** a soutenu son amendement, expliquant qu'il lui semblait préférable d'indiquer que le Comité Exécutif « peut statuer » au lieu d'indiquer que « le Comité Exécutif statue ». Il a également estimé souhaitable d'instaurer un délai de trois mois pour que le membre régularise sa situation après réception du rappel de cotisation. Il a enfin souhaité que soit mentionné l'apport de preuves, par les membres, établissant les raisons pour lesquelles il a été empêché de payer la contribution, afin de permettre au Comité Exécutif de statuer. Il a souligné que cet amendement vise à donner un pouvoir d'interprétation au comité exécutif et à donner aux membres de l'association les moyens de se défendre. Il a souligné que le membre visé qui pourrait être suspendu est le secrétaire général alors que ça n'est pas le secrétaire général qui paye directement la cotisation mais son institution. Laisser un temps de réponse permettrait donc au Secrétaire général de faire face à la situation.

**Mme la Présidente** a remercié M. Befourouack pour ses remarques et lui a demandé si le fait d'écrire « peut statuer » au lieu de « statue » permettrait de le satisfaire. Elle a suggéré qu'aucun délai de réponse ne soit ajouté au règlement et lui a fait remarquer que la proposition prévoyait déjà que le Comité Exécutif peut ne pas suspendre l'adhésion si les circonstances le commandent.

**M. BEFOUROUACK** a répondu qu'il s'agissait là d'une question de rédaction mais a souhaité que soit tout de même donnée la possibilité aux membres de s'exprimer par écrit pour apporter des preuves, d'autant qu'il serait difficile pour le Comité Exécutif de statuer sans disposer de preuves. Il a conclu que l'esprit de la proposition de révision était clair et qu'il souhaitait simplement clarifier le point relatif aux moyens de défense.

**Mme la Présidente** a remercié M. Befourouack de s'être investi sur ce sujet, d'avoir soumis une telle proposition et d'insister sur la cohérence du texte. Elle s'est déclarée préoccupée par le délai de trois mois car certains membres pourraient ne pas parvenir à régler les cotisations de retard en l'espace de trois mois en raison d'évènements dans leur pays, qui imposeraient un plus grand délai. Il ne semble donc pas nécessaire d'appliquer un délai spécifique mais de laisser la possibilité à chaque membre d'envoyer des explications.

**M. Philippe SCHWAB (Suisse)** a estimé que la rédaction proposée par le Comité Exécutif permettait de couvrir le maximum de situations, soulignant que le point 7 donnait la possibilité aux membres d'exprimer les raisons qui ont rendu impossible le règlement de la cotisation, sans toutefois établir de délai trop restrictif. Le Comité Exécutif a donc toute latitude de lui laisser un délai supérieur à trois mois pour régulariser la situation. Il a suggéré de laisser à cette disposition la possibilité d'être appliquée et d'apprécier ultérieurement, si elle ne suffisait pas, la nécessité de renforcer ces règles de façon plus restrictive suivant la proposition du collègue Malgache.

**M. Jean NGUVULU KHOJI (République Démocratique du Congo)** a souligné que le problème posé était réel et s'est déclaré en accord avec le fond de la proposition de réforme. Il a proposé un amendement visant uniquement à simplifier la rédaction. Il a expliqué qu'il s'agissait d'un seul problème : le retard de paiement des cotisations, qui appelle deux sanctions selon que le retard est de deux ou trois ans. Le membre concerné doit apporter la preuve que cela est dû à des circonstances indépendantes de sa volonté. Il a alors suggéré de rédiger la modification de la façon suivante afin de simplifier la rédaction :

« En cas de retard de paiement des cotisations le Comité Exécutif décide :

1. de la suspension du droit de participer au vote lorsqu'un membre est en retard des contributions dues pour deux années complètes ;
2. de la suspension de l'affiliation lorsqu'un membre ou un membre associé est en retard de trois ans de paiement de sa contribution ;
3. Dans les deux cas ci-dessus il appartient aux membres concernés d'apporter par écrit les preuves que ce retard est dû à des circonstances indépendantes de sa volonté. »

**Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE (Ouganda)** a fait part de son inquiétude face à cette situation budgétaire, soulignant que si les membres étaient en mesure de cotiser

pour l'UIP, ils devraient être en mesure de cotiser pour l'ASGP. Elle a suggéré qu'un seul appel à cotisation soit adressé aux membres, contenant à la fois la cotisation pour l'UIP et pour l'ASGP, pour que tout soit réglé en un seul paiement.

**Mme la Présidente** a répondu que cela était impossible car les associations font l'objet de deux secrétariats distincts et deux comptabilités distincts, c'est pourquoi deux appels à cotisations distincts sont nécessairement envoyés.

Elle s'est déclarée heureuse de constater qu'il existait un consensus sur le fond, bien que des divergences aient été exprimées sur la forme. Elle a donc rappelé qu'avec cette réforme, le Comité Exécutif pourrait décider de suspendre le droit de vote si un membre présente un arriéré de paiement de deux ans, et de suspendre l'adhésion si l'arriéré de paiement est de trois années, et demandera au membre d'expliquer au Comité Exécutif les raisons pour lesquelles il n'a pas pu payer.

Elle a souligné que le paragraphe des statuts de l'UIP qui a le même contenu était très long et que le Comité Exécutif avait considéré qu'il serait préférable de proposer une rédaction plus condensée et plus facile à lire, bien que cette rédaction se veuille être le reflet des statuts de l'UIP.

Elle a approuvé les suggestions du collègue de Madagascar quant au fait d'indiquer que le Comité Exécutif « peut décider », et a en revanche suggéré de ne pas retenir les autres modifications qui entrent trop dans les détails.

**Mme la Présidente** a ensuite invité les membres à approuver le changement de règles par acclamation.

La séance plénière a approuvé la modification du règlement de l'ASGP.

## **5. Présentation par M. Sergey MARTYNOV, Secrétaire général du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la fédération de Russie sur la prochaine session à Saint-Pétersbourg.**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a invité l'orateur à faire sa présentation.

**M. Martynov** a remercié la Présidente et les membres de l'Association pour l'expression de leurs condoléances à son égard et à celui des habitants de Saint-Pétersbourg à la suite du tragique attentat perpétré dans la ville.

Il a souligné que la Fédération de Russie appréciait considérablement le travail de l'Union Interparlementaire, qui est la plus ancienne organisation interparlementaire au monde et la meilleure plateforme mondiale relative à l'activité parlementaire. Il a rappelé que la Fédération de Russie avait accueilli la centième conférence parlementaire à Moscou en 1998, dont la bonne organisation avait été soulignée.

Il a expliqué que la ville de Saint-Pétersbourg était considérée comme l'un des principaux centres économique et politique de la Fédération de Russie, et qu'elle avait déjà accueilli de nombreux sommets internationaux. Il a rappelé que la ville était également reconnue pour son architecture et ses monuments, et qu'elle était

parfois surnommée la « Venise du nord ». Sans en dévoiler davantage, il a assuré qu'il était préférable de constater cela sur place plutôt que d'en entendre parler, et a invité tous les membres à se joindre à lui lors de la session de Saint-Pétersbourg.

## **6. Projet d'ordre du jour de la prochaine session à Saint-Pétersbourg, 15-18 octobre 2017**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a présenté le projet d'ordre du jour de la prochaine session.

Veillez noter que la date limite pour la soumission de propositions de sujets de communications ou de débats est fixée au **lundi 16 septembre 2017**. La date limite pour la réception des textes en français et en anglais est fixée au **lundi 23 septembre 2017**. Toute communication dont le texte sera envoyé après cette date pourrait être reportée à une session ultérieure, ou faire l'objet d'une publication sur le site internet sans qu'il ne soit possible pour son auteur de la présenter oralement lors de la session.

Veillez noter qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, les communications ne seront plus distribuées sur support papier. Seul l'ordre du jour fera l'objet d'impressions. Il est demandé aux membres de télécharger tous les documents sur le site internet de l'ASGP.

### ➤ **Sujets possibles de débat général**

#### **1. Les méthodes de gestion du temps de parole dans les assemblées parlementaires**

Conduite du débat : M. José Manuel ARAÚJO, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée de la République du Portugal

#### **2. L'opposition parlementaire**

Conduite du débat : M. Manohar Prasad BHATTARAI, Secrétaire général du Parlement du Népal

### ➤ **Communications**

#### **Thème : Les organes paraparlementaires (groupes interparlementaires, groupes d'amitié et clubs parlementaires)**

M. José Manuel ARAÚJO, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée de la République du Portugal (titre à venir)

### ➤ **Propositions de communications**

M. Gengezi MGIDLANA, Secrétaire général du Parlement de la République d'Afrique du Sud : « Le modèle de contrôle parlementaire mis en œuvre au Parlement de la République d'Afrique du Sud »

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 »

M. Najib EL KHADI, Secrétaire général de la Chambre des représentants du Maroc : la participation des citoyens au processus législatif

## **Autres points**

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

Questions administratives

Projet d'ordre du jour de la prochaine session à Genève (Suisse).

\*\*\*

Le projet d'ordre du jour a été *accepté*.

## **7. Clôture de la session**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a remercié à nouveau les hôtes de cette session, le Dr Abdur Rob HOWLADER et le Parlement du Bangladesh, pour l'excellente organisation de cette conférence et l'assistance qu'ils ont pu apporter aux membres. Elle a remercié les interprètes ainsi que le secrétariat de l'association, et remercié les Bangladais pour la chaleur de l'accueil qu'ils ont réservé à l'Association.

Elle a rappelé aux membres qu'une réunion relative au Centre pour l'innovation dans les Parlements aurait lieu à 16h30.

*La session est levée à 15h55.*



<p style="text-align: center;"><b>Texte consolidé du Règlement de l'Association tel qu'amendé lors de cette session</b></p>
---

### **RÉSUMÉ DES MÉTHODES DE TRAVAIL DE L'ASSOCIATION**

*(mise à jour : avril 2017)*

*Il a été décidé, à la session de Copenhague (Octobre 1994) qu'un résumé des méthodes de travail de l'Association serait envoyé à tous les membres à chaque session. Ce résumé rend compte des modifications des méthodes de travail approuvées par l'Association à Bangkok en avril 2010.*

\*

\* \*

#### **Les différents types de travaux**

**1.** — En vertu de l'article 21 du Règlement de l'Association, l'ordre du jour de chaque session ou réunion est proposé par le Comité exécutif. Il est provisoirement approuvé par la séance plénière à la fin de la session ou réunion précédente et est confirmé par elle au début de celle-ci.

**2.** — Le travail de l'Association revêt les cinq modalités suivantes :

- a) Les débats thématiques
- b) Les communications des membres
- c) Les présentations diverses
- d) Les questionnaires
- e) Les rapports, fondés sur l'analyse des réponses aux questionnaires

### **Les débats**

**3.** — Sauf exception, le Comité exécutif propose, à la fin de chaque session ou réunion, l'inscription à l'ordre du jour de la prochaine session ou réunion d'un débat sur un thème. Ce thème a trait au droit ou à la pratique parlementaire, au fonctionnement des structures, des institutions et administrations parlementaires, ou à tout autre sujet d'intérêt commun. Le débat a pour but de favoriser l'échange d'expériences entre membres.

**4.** Chaque débat est introduit par un orateur principal, qui fait également office de modérateur. Son intervention est suivie d'une discussion, au cours de laquelle chaque membre ou suppléant (au sens de l'article 6 du Règlement) est invité à apporter sa contribution. Celle-ci sera de préférence préalablement rédigée ; dans ce cas, elle devra être remise, avant l'ouverture de la session ou réunion, dans les langues officielles de l'Association à l'un ou l'autre des co-secrétaires.

**5.** A l'issue de ces interventions, qui devront être concises, une discussion peut être engagée. Elle est conclue par l'intervention finale de l'orateur principal du débat.

**6.** Le compte rendu des débats thématiques fait l'objet d'une publication dans la revue de l'Association *Informations parlementaires et constitutionnelles*.

### **Les communications**

**7.** — Le projet d'ordre du jour pour chaque session prévoit la possibilité d'une ou plusieurs communications des membres. Celles-ci consistent en de courtes présentations par les membres des thèmes qui ont suscité leur intérêt. Il s'agit notamment de présentations relatives aux évolutions récentes dans leur propre Parlement. Ces communications peuvent être suivies d'une séance de questions et de réponses.

Les projets de communication sont approuvés par l'Association sur le fondement de propositions émanant du Comité exécutif élaborées à partir des suggestions formulées par les membres. Un résumé de ces présentations est inséré dans le procès verbal de la session et publié dans la revue de l'Association *Informations constitutionnelles et parlementaires*.

### **Présentations diverses**

**8.** — Des présentations plus longues peuvent aussi avoir lieu dans d'autres circonstances. Il s'agit :

- a) de la présentation par les Secrétaires généraux hôtes, au début de chaque session organisée par un pays hôte, du système parlementaire du pays hôte ;
- b) des présentations proposées par des personnalités officielles de l'Union interparlementaire, en application de l'article 13 du Règlement de l'Association.

### **Questionnaires et rapports**

**9.** — L'Association recueille des informations auprès de ses membres sur des sujets d'intérêt général et les analyse par l'intermédiaire de questionnaires.

**10.** — Un membre souhaitant recueillir des réponses à un questionnaire doit tout d'abord obtenir que le Comité exécutif et l'Association se prononcent favorablement sur la pertinence du sujet faisant l'objet d'un questionnaire.

**11.** — Lorsqu'un sujet a été accepté, le membre qui en est chargé réalise un projet de questionnaire, lequel peut être amendé et doit être accepté par le Comité exécutif et l'Association.

**12.** — Après avoir été accepté, le questionnaire est envoyé par les co-secrétaires à chaque membre. Chaque Secrétaire général envoie une réponse au membre qui en est chargé, et celui-ci analyse les réponses et présente ses conclusions à l'Association au moyen d'une communication. Celle-ci est publiée dans la revue de l'Association Informations constitutionnelles et parlementaires. Le Comité exécutif peut également proposer :

(a) un débat général sur les conclusions d'un questionnaire

(b) l'adoption par l'Association d'un rapport fondé sur l'analyse des réponses au questionnaire. Un tel rapport est d'abord préparé sous forme de projet par le membre qui a initié le questionnaire, puis il est distribué à l'ensemble des membres et débattu et amendé lors de la session suivante. Le rapport amendé est enfin adopté par l'Association.

### **Le dépôt des sujets**

**13.** — Tout membre peut proposer des sujets pour l'inscription à l'ordre du jour de l'Association. Ces propositions sont transmises au Président de l'Association ou à l'un des deux Co-Secrétaires. L'intéressé doit alors préciser s'il s'agit d'un sujet devant donner lieu à un questionnaire, à un débat général, à une communication ou à une autre présentation.

**14.** — S'il s'agit d'un questionnaire, la proposition doit être communiquée avant le dernier jour de la session. La proposition sera alors examinée par le Comité exécutif. Si celui-ci l'adopte, l'examen d'un projet de questionnaire sera alors inscrit dans le projet d'ordre du jour de la prochaine session, qui est provisoirement approuvé par la séance plénière à la fin de la séance du dernier jour de la session.

S'il s'agit d'un débat général, la proposition doit normalement être déposée avant le dernier jour de la session précédente, comme pour un questionnaire. Dans des circonstances exceptionnelles, cependant, une proposition de débat général peut être déposée plus tard, mais toujours avant la première réunion du Comité exécutif de la session concernée.

**15.** — S'il s'agit d'une communication ou d'une présentation diverse, la proposition doit être transmise avant le début de la session (par fax ou par courriel à l'un des deux co-secrétaires) ou, en cas de circonstance exceptionnelle, le premier jour de la session. Les propositions qui auront été reçues avant la première réunion du Comité exécutif seront examinées au cours de cette réunion et, en cas d'approbation, soumises à l'acceptation de la séance plénière dans le cadre de l'ordre du jour de la session. Les propositions reçues ultérieurement seront examinées par le Comité exécutif s'il en a l'opportunité et, en cas d'approbation, soumises à l'acceptation de la séance plénière et inscrits à l'ordre du jour d'un des jours suivants de la session.





## **RÈGLEMENT DE L'ASSOCIATION DES SECRETAIRES GENERAUX DE PARLEMENT**

### **BUTS**

#### **Article premier**

L'Association des Secrétaires Généraux des Parlements est un organisme consultatif de l'Union interparlementaire, conformément à la section VIII, article 27, des statuts de l'Union.

Elle a pour but de :

- faciliter les contacts personnels entre ses membres,
- en liaison avec l'Union interparlementaire, coopérer avec les parlements qui souhaitent une assistance et un appui juridique et technique,
- poursuivre des études relatives à l'organisation, au rôle et à la place du parlement et au droit parlementaire,
- examiner des mesures destinées à améliorer le fonctionnement, la procédure et les méthodes de travail en usage dans les parlements,
- assurer la collaboration des services des différents parlements entre eux.

#### **Article 2**

Ses membres se communiquent mutuellement, tant pour participer aux études entreprises en commun que pour satisfaire à des demandes individuelles, tous renseignements relatifs au droit et à la procédure parlementaire, aux méthodes de travail, à l'organisation de leur Assemblée et à l'administration des services parlementaires.

### **COMPOSITION**

#### **Article 3**

1° L'Association est composée des secrétaires généraux et des secrétaires généraux adjoints des parlements, que ceux-ci soient affiliés ou non à l'Union interparlementaire, et de tout autre Parlement ou assemblée affiliée à l'Union interparlementaire comme membre à part entière.

2° Les secrétaires généraux et secrétaires généraux adjoints d'assemblées parlementaires internationales peuvent être admis comme membres associés.

3° Lorsqu'un secrétaire général ou un secrétaire général adjoint ne peut assumer personnellement une participation directe à l'Association, celle-ci peut admettre comme membre un haut fonctionnaire de cette assemblée mandaté par le secrétaire général.

#### **Article 4**

On entend par secrétaire général d'une assemblée la personne qui exerce la direction de l'ensemble des services parlementaires.

#### **Article 5**

1° L'Association, sur rapport de son Comité exécutif, se prononce sur les candidatures.

2° La procédure figurant au paragraphe (1°) s'applique aux suspensions des membres.

**Article 6**

1° Un membre de l'Association empêché d'assister à une session, une réunion ou une séance de l'Association peut désigner comme suppléant un autre fonctionnaire de son Assemblée.

2° La désignation doit être communiquée par écrit au président de l'Association au plus tard à l'ouverture d'une séance ; elle est valable pour la durée de la session ou de la réunion.

**Article 7**

L'effectif de la représentation de chaque assemblée ne peut être simultanément supérieur à deux membres.

**Article 8**

L'Association peut, sur proposition du Comité exécutif, de sa propre initiative ou à la demande d'un ou plusieurs membres, conférer l'honorariat aux anciens membres qui lui ont rendu des services importants.

**Article 9**

L'Association, dans le respect des principes et conditions contenus dans les statuts de l'UIP et sur proposition du Comité exécutif, peut admettre des observateurs en raison de leur qualité ou de leurs compétences particulières.

**Article 10**

1° Quand l'affiliation d'un parlement à l'Union interparlementaire a été suspendue parce qu'il est en retard dans le paiement de ses contributions aux dépenses de l'Union, un membre de l'Association provenant de ce parlement peut continuer à faire partie de l'Association.

2° Lorsque l'affiliation d'un parlement à l'Union interparlementaire a été suspendue parce qu'il a cessé de fonctionner, le Comité exécutif fait rapport, dans les meilleurs délais, à l'Association sur la possibilité pour un membre provenant dudit Parlement de continuer à faire partie de l'Association.

**SESSIONS**

**Article 11**

1° L'Association se réunit chaque année en session, concurremment avec les Assemblées de l'Union interparlementaire, et au siège de celles-ci.

2° Elle peut également tenir des réunions, concurremment avec les réunions du Conseil interparlementaire de l'UIP, et au siège de celui-là.

3° Elle peut également, en coordination avec l'UIP, tenir des réunions exceptionnelles.

**Article 12**

La convocation du président pour chaque session ou réunion contient le projet d'ordre du jour de celle-ci. Ce projet détaille l'ordre et le moment proposés pour le passage des interventions, ainsi que des autres points à l'ordre du jour.

**Article 13**

Un représentant de l'Union interparlementaire est entendu à sa demande au cours des sessions et autres réunions de l'Association.

## **COMITE EXECUTIF ET BUREAU**

### **Article 14**

Le Comité exécutif se compose :

- de onze membres élus : le président de l'Association, deux vice-présidents et huit autres membres, élus par l'Association, et
- des anciens présidents, membres ou membres honoraires de l'Association.

Tous les membres élus du Comité exécutif doivent appartenir à des parlements différents.

### **Article 15**

Le Bureau se compose du président, des vice-présidents et de deux co-secrétaires nommés par le président.

### **Article 16**

Dans le cas prévu à l'article 10 (2°), les membres de l'Association appartenant audit Parlement ne peuvent se porter candidats à un quelconque poste du Comité exécutif. Si un membre de ce Parlement est membre du Comité exécutif au moment de la suspension, il est mis fin d'office à son mandat, et le poste est aussitôt déclaré vacant.

### **Article 17**

Tout membre élu du Comité exécutif, qui n'assiste au cours de deux sessions consécutives, telles que définies au 1° de l'article 11, à aucune des réunions du comité exécutif, est considéré démissionnaire au début de la session ou réunion suivante, sauf si le Comité exécutif en décide autrement. Une liste des présents est établie à l'occasion de chaque séance du Comité.

Le Président rappelle par écrit au membre élu du Comité exécutif qui n'a assisté à aucune de ses séances au cours d'une session ou d'une réunion de l'Association, telle que définie au 1° de l'article 11, les dispositions de l'alinéa précédent, à moins que le Président n'ait reçu des excuses de la part du membre élu et que ces excuses aient été acceptées par le Comité exécutif. Lorsque des excuses ont été reçues et acceptées, la réunion concernée de l'Association n'est pas prise en compte pour l'application des dispositions du précédent alinéa.

### **Article 18**

1° Les candidatures au Comité exécutif doivent être reçues par écrit, sur un formulaire pré-établi, et dans un délai fixé par le Comité exécutif. Elles doivent comporter l'acceptation formelle du candidat.

2° Les membres relevant des dispositions du 3° de l'article 3, les membres associés et les observateurs ne peuvent se présenter aux élections.

3° Aucun membre ne peut être candidat à l'élection à un poste qu'il a occupé au cours de la période des deux années précédentes, et à l'élection du Président s'il a auparavant occupé cette fonction.

4° Aucun membre ne peut être candidat à l'élection du Président si un autre membre issu du même pays a occupé la fonction de Président au cours de la période des cinq années précédentes.

5° Aucun membre ne peut être candidat à l'élection de Vice-Président si un autre membre issu du même pays a occupé la fonction de Président ou de Vice-Président au cours de la période des deux années précédentes.

6° Aucun membre ne peut être candidat à l'élection de membre ordinaire si d'autres membres issus du même pays ont occupé la fonction de Président, de Vice-président

ou de membre ordinaire pendant six années ou plus au cours des huit années précédentes.

7° La durée des mandats des membres du Comité exécutif est de trois ans.

8° Les élections ont lieu au cours des sessions visées au 1° l'article 11.

9° A l'ouverture d'une session, l'Association décide sur proposition du Comité exécutif le nombre de postes qui seront pourvus au cours de cette session ainsi que la date des élections, y compris pour les vacances découlant des autres élections. L'Association peut décider de reporter les élections à une autre session.

10° Ne peuvent être élus lors de la même session plus de deux membres du Bureau.

11° Le mandat court du lendemain de la clôture de la session au cours de laquelle l'élection a eu lieu ; il prend fin à la clôture de la session au cours de laquelle il a été procédé à l'élection du nouveau membre.

### **Article 19**

1° Si une vacance survient au cours du mandat d'un membre du Comité exécutif, une élection a lieu pour un mandat complet.

2° En cas de vacance de la présidence ou d'empêchement du président, ses fonctions sont exercées à titre intérimaire, dans l'ordre d'élection, par l'un des vice-présidents ou, à défaut, par un autre membre du Comité exécutif. En cas d'égalité, le doyen d'âge est désigné.

### **Article 20**

Chaque membre élu du Comité exécutif dispose d'une voix. En cas d'égalité des voix, le président obtient une deuxième voix, afin de trancher.

### **Article 21**

Le Comité exécutif :

- a) propose des sujets d'étude examine les propositions de questionnaire et les projets de questionnaire, et désigne des rapporteurs
- b) décide des thèmes qui seront présentés et discutés au cours de la session ou réunion suivante,
- c) propose l'ordre du jour des sessions ou réunions de l'Association,
- d) veille à l'exécution des décisions de l'Association,
- e) approuve le projet de budget annuel et le soumet à l'Association pour adoption ; et prend connaissance des comptes définitifs de l'année précédente
- f) fixe les lieu et date des réunions exceptionnelles visées à l'article 11.3°,
- g) examine et propose à l'Association toute modification de son Règlement,
- h) propose les dispositions nécessaires pour la tenue des élections, compte tenu de l'article 18,
- i) rend compte des problèmes liés au statut de membre, dans le respect des articles 5, 8 et 10

### **Article 22**

1° Le Comité exécutif se réunit sur convocation de son président. Il doit être réuni au moins deux fois à l'occasion de chaque session ou réunion.

2° Le secrétaire général de l'Union interparlementaire ou son représentant peut demander à y être entendu.

3° Il peut également valablement arrêter des décisions au cours de réunions tenues par l'intermédiaire de moyens électroniques.

## **DECISIONS ET MODES DE VOTATION DE L'ASSOCIATION**

### **Article 23**

Seules les décisions prises par l'Association lors des sessions ou d'autres réunions l'engagent. Sauf exception, l'Association ne peut adopter un rapport et en autoriser la publication qu'après l'avoir examiné au moins au cours d'une session.

### **Article 24**

1° Les observateurs et les membres associés ne participent ni aux votes ni aux élections.

2° Les observateurs ne peuvent prendre la parole qu'avec l'accord du Président.

### **Article 25**

Les propositions soumises à l'Association sont adoptées à la majorité des suffrages exprimés.

### **Article 26**

Le président vote, mais n'a pas voix prépondérante. En cas d'égalité des voix, la proposition n'est pas adoptée.

## **PROCES-VERBAUX-PUBLICATIONS**

### **Article 27**

Les procès-verbaux des sessions de l'Association sont rédigés dans les langues officielles de l'Union interparlementaire et mis à la disposition des membres de l'Association par les co-secrétaires.

### **Article 28**

1° L'Association assume la publication et la diffusion de la revue *Informations constitutionnelles et parlementaires* dans les langues officielles de l'UIP.

2° Sont publiés dans les *Informations constitutionnelles et parlementaires* :

- le texte consolidé du Règlement de l'Association lorsque celle-ci l'a amendé
- le texte consolidé des méthodes de travail quand des modifications à ces dernières ont été apportées par l'Association
- les rapports adoptés par l'Association
- les procès verbaux des réunions de l'Association
- les communications et contributions présentées lors des réunions, lorsque ces dernières ont été fournies dans les deux langues officielles de l'UIP ;

Ainsi que, sur décision du Président, éventuellement sur proposition d'un membre :

- les textes des nouvelles Constitutions ou Constitutions révisées
- certaines informations constitutionnelles ou parlementaires de nature à intéresser les membres de l'Association.

3° L'Association veille également à développer la diffusion et la publication de ses informations sur son site Internet.

## **LANGUES**

### **Article 29**

1° Les langues employées aux réunions de l'Association et du Comité exécutif sont les langues officielles de l'Union interparlementaire.

2° Tous les questionnaires, rapports et autres documents de l'Association sont établis dans les langues officielles de l'Union interparlementaire.

3° Si un membre ne s'exprime pas dans l'une de ces langues, il peut avoir recours, à ses frais, à un interprète s'exprimant dans une des langues officielles.

## **BUDGET**

### **Article 30**

1° Le président soumet au Comité exécutif le projet de budget annuel établi après consultation du secrétaire général de l'Union interparlementaire, et après avoir été entendu par le Comité exécutif de l'Union, si les propositions budgétaires de l'Association ne correspondent pas à celles envisagées par le secrétaire général de l'Union.

2° Ce budget est soumis pour ratification à l'Association dans les meilleurs délais.

3° Chaque parlement ou assemblée parlementaire représentée au sein de l'Association doit apporter à ce budget une contribution annuelle dont le montant est fixé par l'Association.

4° La contribution des observateurs et des membres associés est égale à la moitié de la catégorie de contribution la moins élevée versée par les pays membres.

5° Lorsqu'un membre de l'Association présente un montant d'arriérés égal ou supérieur au montant des contributions dues pour les deux années complètes écoulées, le Comité Exécutif peut statuer sur la suspension du droit à participer aux votes de l'Association et sur celle d'être membre ou d'être élu au sein du Comité Exécutif.

6. Lorsqu'un membre ou un membre associé de l'Association est en retard de trois ans dans le paiement de sa contribution, le Comité Exécutif peut statuer sur la suspension de l'affiliation de ce membre ou membre associé à l'Association.

7. Le Comité Exécutif peut décider de renoncer à l'application des 5° et 6° de l'article 30 s'il constate que le manquement au paiement des contributions est dû à des circonstances indépendantes de la volonté du membre de l'Association.

## **MODIFICATION DU RÈGLEMENT**

### **Article 31**

1° Chaque membre de l'Association peut proposer de modifier le Règlement de l'Association. Une proposition de modification du Règlement doit être examinée par le Comité exécutif avant d'être soumise au vote de l'Association.

2° Le président peut informer les membres de l'Association des propositions de modification du règlement qui sont transmises au Comité exécutif, avant que ces propositions soient examinées par celui-ci.

**Directives sur les membres honoraires de l'ASGP**

*Au cours de session de Mexico (19-23 avril 2004), l'ASGP a adopté les directives ci-dessous relatives à l'octroi de la qualité de membre honoraire de l'Association. Celles-ci ont été modifiées au cours de la session de Bangkok (28 mars- 1<sup>er</sup> avril 2010)*

- (1) Ainsi qu'il est disposé à l'article 8, la qualité de membre honoraire de l'Association ne peut être accordée qu'à un ancien membre de l'Association ou à un ancien co-secrétaire de l'Association.
- (2) Conformément à l'article 8, le Comité exécutif, lorsqu'il propose d'accorder la qualité de membre honoraire à un ancien membre de l'Association, prend en considération :
  - la participation active aux activités de l'Association, notamment la préparation de questionnaires et rapports ou la présentation de communications ou d'autres présentations
  - la présence régulière aux réunions de l'association et la participation à la discussion de projets de questionnaires, de rapports d'étape, de débats généraux, de communications ou d'autres présentations ;
  - la participation active, comme président ou membre élu du Comité exécutif ou co-secrétaire, aux délibérations du Bureau ou du Comité ; ou
  - toutes autres considérations que le Comité exécutif estimerait former une base valide pour l'examen par l'Association de l'octroi de la qualité de membre honoraire de l'Association.
- (3) Les demandes formelles d'octroi de la qualité de membre honoraire à d'anciens membres doivent être transmises à l'un des co-secrétaires, retraçant l'historique des apports de l'ancien membre de l'Association au regard de tous les points visés au paragraphe (2), accompagnées d'une notification de l'accord de l'ancien membre pour être admis en qualité de membre honoraire.



## 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 (Dhaka, avril 2017)

*Président* : Doris Katai Katebe Mwinga (Zambie)

*Vice-présidents* : Geert Jan A. Hamilton (Pays-Bas), Philippe Schwab (Suisse)

*Membres élus* : Shumsher K. Sheriff (Inde), Winantuningtyas Titi Swasanany (Indonésie), Najid El Khadi (Maroc), Claressa Surtees (Australie), José Manuel Araújo (Portugal), Gali Massa Harou (Tchad), Maria Alajõe (Estonie), Manohar Prasad Bhattarai (Népal)

*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](http://www.asgp.co/fr)

Pour toute demande complémentaire, s'adresser aux co-secrétaires :

<b>Secrétariat français :</b>	<b>British Secretariat :</b>
Mme Perrine Preuvot, Assemblée nationale 126, rue de l'Université 75355 Paris 07 SP, France Tel: (33) 1 40 63 66 65 Fax: (33) 1 40 63 52 40 courriel : <a href="mailto:pprevot@assemblee-nationale.fr">pprevot@assemblee-nationale.fr</a>	Emily Commander, House of Commons c/o Daniel Moeller, Committee Office, 7 Millbank, London, SW1P 3JA Tel: (44) 20 7219 6182 e-mail: <a href="mailto:commandere@parliament.uk">commandere@parliament.uk</a>