



Informations Constitutionnelles & Parlementaires

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

Souhaits de bienvenue et présentation du système parlementaire russe
(*Sergey MARTYNOV, Fédération de Russie*)

Administration conjointe des deux Chambres dans les parlements bicaméraux
(*Philippe SCHWAB, Suisse*)

Le système de management et de gouvernance à la Chambre des députés du Brésil
(*Mauro Limeira BARRETO, Brésil*)

La participation des citoyens au processus législatif
(*Najib El KHADI, Maroc*)

Les sessions de dialogue avec les citoyens au Conseil de la Shura d'Oman : un outil de soutien à l'activité parlementaire
(*Sheikh Ali bin Nasir bin Hamed AL-MAHROOQI, Oman*)

Parlex : le nouvel outil de législation électronique à l'Assemblée nationale de Hongrie
(*György SUCH, Hongrie*)

Répondre au besoin d'information des parlementaires pour une plus grande efficacité
(*Anoop MISHRA, Inde*)

Connecter le Parlement au public : les stratégies en ligne du Bundesrat
(*Dr. Georg KLEEMANN, Allemagne*)

Le renouvellement massif des députés français lors des élections législatives de juin 2017
(*Christophe PALLEZ, France*)

Les méthodes de gestion du temps de parole dans les assemblées parlementaire (*Débat général*)

Le Brexit
(*Paul EVANS et Simon BURTON, Royaume-Uni*)

Les organes paraparlementaires – formats et cadre juridique
(*José Manuel ARAÚJO, Portugal*)

L'opposition parlementaire (*Débat général*)

La mise en œuvre d'un modèle de contrôle et de responsabilisation dans le cadre d'un Etat développementaliste
(*Penelope TYAWA, Afrique du Sud*)

Rôle et fonctionnement du Parlement dans les situations de crise (*Débat général*)

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

NOM	PAYS
M. Sayed Hafizullah HASHIMI	Afghanistan
M. Khudai Nazar NASRAT	Afghanistan
Mme Penelope Nolizo TYAWA	Afrique du Sud
M. Masibulele XASO	Afrique du Sud
M. Modibedi Eric PHINDELA	Afrique du Sud
M. Bachir SLIMANI	Algérie
M. Mohamed Drissi DADA	Algérie
Dr Horst RISSE	Allemagne
Dr Ulrich SCHÖLER	Allemagne
Dr Georg KLEEMANN	Allemagne/
M. Pedro AGOSTINHO DE NERI	Angola
M. Abdulla ALDOSERI	Bahreïn
Dr Md. Abdur Rob HOWLADER	Bangladesh
M. Marc VAN DER HULST	Belgique
M. Sangay DUBA	Bhoutan
M. Chencho TSHERING	Bhoutan
Mme Barbara DITHAPO	Botswana
Mme Stefana KARASLAVOVA	Bulgarie
Mme Emma ZOBILMA MANTORO	Burkina Faso

M. Renovat NIYONZIMA	Burundi
M. Marc RWABAHUNGU	Burundi
M. OUM Sarith	Cambodge
M. SRUN Dara	Cambodge
M. Charles ROBERT	Canada
M. Mario LABBE	Chili
M. Miguel LANDEROS PERKIC	Chili
Mme Vassiliki ANASTASSIADOU	Chypre
M. Gilbert KIKUDI KONGOLO NDJIBU	Congo (République Démocratique)
M. Jean NGUVULU KHOJI	Congo (République Démocratique)
M. WOO Yoon-keun	Corée (République de)
M. Carsten U. LARSEN	Danemark
M. Ahmad Saad EL-DIN MUHAMED	Egypte
M. Ahmed Shabeeb AL DHAHERI	Emirats Arabes Unis
Mme Libia Fernanda RIVAS ORDOÑEZ	Équateur
M. Peep JAHILO	Estonie
M. Negus LEMMA GEBRE	Ethiopie
Mme Jeanette EMBERSON	Fidji
Mme Maija-Leena PAAVOLA	Finlande
M. Jean-Louis SCHROEDT-GIRARD	France
M. Christophe PALLEZ	France
M. Konstantinos ATHANASIOU	Grèce
M. Bienvenido EKUA ESONO ABE	Guinée Equatoriale

Inf. Const. Parl. 67e année (2017), n°214

M. Victorino Nka OBIANG MAYE	Guinée Equatoriale
Dr Jean Rony GILOT	Haiti
Dr György SUCH	Hongrie
Mr Desh Deepak VERMA	Inde
Mr Anoop MISHRA	Inde
Mme Damayanti HARRIS	Indonésie
M. Salahuddin AL ZANGANAH	Irak
M. Ali AFRASHTEH	Iran
M. Peter FINNEGAN	Irlande
M. Helgi BERNÓDUSSON	Islande
Mme Yardena MELLER-HOROVITZ	Israël
M. Satoru GOHARA	Japon
M. Shinji MUKO-ONO	Japon
M. Firas ADWAN	Jordanie
M Allam Ali Jaafer AL-KANDARI	Koweït
M. Lebohang Fine MAEMA	Lesotho
Mme Lelde RAFELDE	Lettonie
Mme Cvetanka IVANOVA	Ex-République Yougoslave de Macédoine
Mme Fiona KALEMBA	Malawi
M. Modibo SIDIBE	Mali
M. Najib EL KHADI	Maroc
Mme Nataša KOMNENIĆ	Monténégro

M. Kyaw SOE	Myanmar
Mme Lydia KANDETU	Namibie
Mme Juliet Undjee MUPURUA	Namibie
M. Nelson AYEWOH	Nigéria
M. Mohammed Ataba SANI-OMOLORI	Nigéria
M. Sheikh Ali bin Nasir bin Hamed AL-MAHROOQI	Oman
Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE	Ouganda
M. Paul GAMUSI WABWIRE	Ouganda
M. Amjed Pervez MALIK	Pakistan
M. Jawad Rafique MALIK	Pakistan
M. Ibrahim KHRISHI	Palestine
M. Frank WEVER	Panama
M. Geert Jan A. HAMILTON	Pays-Bas
M. Lutgardo B. BARBO	Philippines
M. Cesar PAREJA	Philippines
M. José Manuel ARAÚJO	Portugal
M. Sergey MARTYNOV	Fédération de Russie
M. Sosthène CYITATIRE	Rwanda
Mme Svetislava BULAJIĆ	Serbie
M. Daniel GUSPAN	Slovaquie
M. Abdelgadir ABDALLA KHALAFALLA	Soudan
M. Mohamed YAGOUB	Soudan
M. Dhammika DASANAYAKE	Sri Lanka
M. Philippe SCHWAB	Suisse

Mme Agatha RAMDASS	Suriname
M. Jiří UKLEIN	République tchèque
Mme La-Or PUTORNJAI	Thaïlande
M. Sorasak PIENVEJ	Thaïlande
Mme Pornpith PHETCHAREON	Thaïlande
M. Mateus XIMENES BELO	Timor Leste
M. Fademba Madokome WAGUENA	Togo
M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU	Turquie
Dr José Pedro MONTERO	Uruguay
M. NGUYEN Hanh Phuc	Vietnam
Mme Cecelia MBEWE	Zambie
Mme Nomasonto Audrey SUNGA	Zimbabwe

MEMBRES ASSOCIÉS

M. Kenneth MADETE	Assemblée législative Est-Africaine (ALEA)
M. Said MOKADEM	Conseil consultatif maghrébin

SUPLÉANTS

(pour M./Mme)	
M. Mauro Limeira Mena BARRETO (pour Mme Cassia Regina OSSIBE MARTINS BOTELHO)	Brésil
M. Federico Silvio TONIATO (pour Mme Elisabetta SERAFIN)	Italie
M. Bukoye LASISI (pour M. Olayide ADELAMI)	Nigéria
M. Yahaya DANZARIA (pour M. Abdulkadir ADAMU)	Nigéria
M. Paul EVANS (pour M. David NATZLER)	Royaume-Uni

M. Simon BURTON (<i>pour</i> M. Edward OLLARD)	Royaume-Uni
M. LE Bo Linh (<i>pour</i> M. NGUYEN Hanh Phuc)	Vietnam

AUTRES PRÉSENTS

M. Lenya KOUNDE	Bénin
M. Hrvojec SADARIC	Croatie
Mme Ana ALVARA	Espagne
M. Muhammad DJAZULI	Indonésie
M. Djaka Dwi WINARKO	Indonésie
Mme Adirini PUJAYANTI	Indonésie
Mme Alfiah WARSITI	Indonésie
Mme Catia FABI	Italie
Mme Irena MIJAHOVIC	Monténégro
Mme Rabi AUDU	Nigéria
M. Nontigorn KANCHANACHITRA	Thaïlande
Mme Kanteera LEELANOND	Thaïlande
Mme Somsakul LICKANAJULE	Thaïlande
Mme Pannita SATARNTRAIPOPE	Thaïlande
M. Revat VANNURAK	Thaïlande
Mme Supadcharee RUEANGSITTICHAÏ	Thaïlande
M. B. LANCASTER	Timor Leste
Mme Bridget KAWABA	Zambie
M. Ndamuka MARINO	Zimbabwe

Mme Beatrice NDAYIZEYE	Assemblée législative Est-Africaine (ALEA)
Mme Emiliana TUHOYE	Assemblée législative Est-Africaine (ALEA)

EXCUSÉS

M. John BENGER	Royaume-Uni
Dr Nelson MAGBAGBEOLA	Parlement de la CEDEAO

Table des matières

PREMIERE SEANCE	12
Lundi 16 octobre 2017 (matin)	12
1. Ouverture de la session	12
2. Membres	12
3. Ordre du jour de la session	14
4. Elections au Comité exécutif	17
5. Questions financières.....	18
6. Langues officielles.....	18
7. Collaboration avec l'UIP	18
8. Souhais de bienvenue et présentation du système parlementaire russe par M. Sergey MARTYNOV, Secrétaire général du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.....	19
9. Communication de M. Philippe SCHWAB, Secrétaire général de l'Assemblée fédérale de Suisse : « Administration conjointe des deux Chambres dans les parlements bicaméraux »	24
10. Communication de M. Mauro Limeira BARRETO, Directeur général adjoint de la Chambre des députés du Brésil : « Le système de management et de gouvernance à la Chambre des députés du Brésil »	30
11. Remarques de conclusion	35
DEUXIEME SEANCE	36
Lundi 16 octobre 2017 (après-midi)	36
1. Remarques introductives	36
2. Communication de M. Najib El KHADI, Secrétaire général de la Chambre des représentants du Maroc : « la participation des citoyens au processus législatif » 36	
3. Communication de Sheikh Ali bin Nasir bin Hamed AL-MAHROOQI, Secrétaire général du Conseil consultatif d'Oman : « Les sessions de dialogue avec les citoyens au Conseil de la Shura d'Oman : un outil de soutien à l'activité parlementaire»	41
4. Election du Président de l'Association	47
5. Communication de M. György SUCH, Directeur général de l'Assemblée nationale de Hongrie : « Parlex : le nouvel outil de législation électronique à l'Assemblée nationale de Hongrie »	47
6. Communication de M. Anoop MISHRA, Secrétaire général du Lok Sabha d'Inde : « Répondre au besoin d'information des parlementaires pour une plus grande efficacité ».....	62
7. Remarques de conclusion	67
TROISIEME SEANCE.....	68
Mardi 17 octobre 2017 (matin)	68
1. Remarques introductives	68
2. Ordre du jour	68

3. Membres	68
4. Communication du Dr. Georg KLEEMANN, Secrétaire général adjoint du Bundestag : « Connecter le Parlement au public : les stratégies en ligne du Bundesrat ».....	69
5. Communication de M. Christophe PALLEZ, Secrétaire général de la Questure de l'Assemblée nationale française: « Le renouvellement massif des députés français lors des élections législatives de juin 2017 »	73
6. Remarques de conclusion	83
QUATRIEME SEANCE	84
Mardi 17 octobre (après-midi)	84
1. Remarques introductives	84
2. Débat général : Les méthodes de gestion du temps de parole dans les assemblées parlementaire	84
3. élection de deux membres au Comité exécutif.....	90
4. Intervention sur un point d'actualité par Paul EVANS et Simon BURTON sur le <i>Brexit</i>	90
5. Remarques de conclusion	92
CINQUIEME SEANCE.....	93
Mercredi 18 octobre 2017 (matin)	93
1. Remarques introductives	93
2. Ordre du jour	93
3. Nouveaux membres	93
4. Communication de M. José Manuel ARAÚJO, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée de la République du Portugal : « Les organes paraparlementaires – formats et cadre juridique »	93
5. Débat général : L'opposition parlementaire	99
6. Communication de Mme Penelope TYAWA, Secrétaire générale par intérim du Parlement d'Afrique du Sud : « la mise en œuvre d'un modèle de contrôle et de responsabilisation dans le cadre d'un Etat développementaliste ».....	109
7. Remarques de conclusion	129
SIXIEME SEANCE.....	130
Mercredi 18 octobre 2017 (après-midi)	130
1. Remarques introductives	130
2. Présentation sur les développements récents au sein de l'UIP.....	130
3. Questions administratives (partie 1)	132
4. Débat général : Rôle et fonctionnement du Parlement dans les situations de crise 132	
5. Questions administratives (partie 2)	148
6. Projet d'ordre du jour de la prochaine session à Genève (Suisse), 13-17 octobre 2018	148

7. Clôture de la session151

PREMIERE SEANCE

Lundi 16 octobre 2017 (matin)

Présidence de M. Geert Jan HAMILTON, Président par intérim

La séance est ouverte à 11h03.

1. Ouverture de la session

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a ouvert la session et adressé ses remerciements aux hôtes russes pour le formidable programme culturel proposé la veille.

Il a souhaité la bienvenue aux membres de l'Association, en particulier aux nouveaux membres.

Il 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.

2. Membres

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a indiqué que le secrétariat avait reçu des demandes d'adhésion qui ont été soumises et acceptées par le Comité exécutif. Il en a donné la liste :

1. M. Juan Pedro TUNESSI *Secrétaire général du Sénat, Argentine*
2. M. Safa MIRZOYEV *Secrétaire général de l'Assemblée nationale, Azerbaïdjan*
3. Mme Stefana KARASLAVOVA *Secrétaire générale de l'Assemblée nationale, Bulgarie
(remplace M. Ivan SLAVCHOV)*
4. M. Michel PATRICE *Secrétaire général adjoint du Sénat, Canada*
5. M. Gilbert KIKUDI KONGOLO NDJIBU *Secrétaire général du Sénat,
République Démocratique du Congo
(remplace M. David BYAZA-SANDA LUTALAI)*
6. M. Noel ORELLANA *Secrétaire général de l'Assemblée législative, El Salvador*
7. M. Desh Deepak VERMA *Secrétaire général du Rajya Sabha, Inde
(remplace M. Shumsher SHERIFF)*
8. M. Jan MORAVEK *Secrétaire général de la Chambre des députés,
République Tchèque
(remplace M. Petr KYNSTETR)*
9. M. Peep JAHILO *Secrétaire général du Riigikogu, Estonie
(remplace Mme Maria ALAJOE)*

10. M. Jean-Louis SCHROEDT-GIRARD Secrétaire général de la Présidence du Sénat, France
(remplace M. Jean-Louis HÉRIN)
11. Mme Cvetanka IVANOVA Secrétaire générale de l'Assemblée nationale,
Ex-République Yougoslave de Macédoine
(remplace M. Zarko DENKOVSKI)
12. Mme Lelde RAFELDE Secrétaire générale de l'Assemblée nationale, Lettonie
(remplace Mme Karina PETERSONE)
13. M. Aleksandar JOVICEVIC Secrétaire général du Parlement, Monténégro
(remplace M. Sinisa STANKOVIC)
14. M. Nelson AYEWOH Greffier du Sénat, Nigéria
15. M. Olayide ADELAMI Greffier adjoint de l'Assemblée nationale, Nigéria
16. M. Abdulkadir ADAMU Greffier de la Chambre des représentants, Nigéria
17. M. Jawad Rafique MALIK Secrétaire général de l'Assemblée nationale, Pakistan
(remplace M. Abdul Jabbar ALI)
18. Mme Pornpith PHETCHAREON Secrétaire générale adjointe de l'Assemblée nationale,
Thaïlande
(remplace Mme Chollada KUNKLOY)
19. M. Nut PHASUK Secrétaire général du Sénat, Thaïlande
(remplace Mme Wararat ATIBAEDYA)
20. M. Petro BODNAR Secrétaire général de l'Assemblée nationale, Ukraine
21. M. Ahmed Shabeeb AL DHAHERI Secrétaire général du Conseil national de la Fédération,
Emirats Arabes Unis
22. Mme Nomasonto Audrey SUNGA Greffière adjointe du Parlement, Zimbabwe
23. M. Harou GALI MASSA Secrétaire général adjoint du Parlement Panafricain

Les nouveaux membres ont été *acceptés*.

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a indiqué que le Comité Exécutif avait accepté de proposer l'accèsion au statut de membre honoraire de l'association aux anciens membres de l'Association suivants :

1. M. Marc BOSC (Canada)
2. Mme Doris MWINGA (Zambie)

Les membres honoraires ont été acceptés.

3. Ordre du jour de la session

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a donné lecture de l'ordre du jour tel qu'adopté par le Comité exécutif :

Lundi 16 octobre (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 de Russie par M. Sergey MARTYNOV, Secrétaire général du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie

Communication de M. Philippe SCHWAB, Secrétaire général de l'Assemblée fédérale de Suisse: « Administration conjointe des deux Chambres dans les parlements bicaméraux »

Communication de M. Mauro Limeira Mena BARRETO, Directeur général adjoint de la Chambre des députés du Brésil : « Le système de Management et de Gouvernance à la Chambre des députés du Brésil »

Lundi 16 octobre (après-midi)

14h30

Thème : L'information et la participation des citoyens

Communication de M. Najib EL KHADI, Secrétaire général de la Chambre des représentants du Maroc : « la participation des citoyens au processus législatif »

Communication de Sheikh Ali bin Nasir bin Hamed AL-MAHROOQI, Secrétaire général du Conseil consultatif d'Oman : « Les sessions de dialogue avec les citoyens au Conseil de la Shura d'Oman : un outil de soutien à l'activité parlementaire »

Communication de M. György SUCH, Directeur général de l'Assemblée nationale de Hongrie : « Parlex: le nouvel outil de législation électronique à l'Assemblée nationale de Hongrie »

Communication de M. Anoop MISHRA, Secrétaire général du Lok Sabha d'Inde : « Répondre au besoin d'information des parlementaires pour une plus grande efficacité »

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

Mardi 17 octobre (matin)

9h30

Réunion du Comité exécutif

10h

Thème : L'information et la participation des citoyens (suite)

Communication du Dr. Georg KLEEMANN, Secrétaire général adjoint du Bundestag : « Connecter le Parlement au public : les stratégies en ligne du Bundesrat »

Thème : Les élections

Communication de M. Christophe PALLEZ, Secrétaire général de la Questure de l'Assemblée nationale française : « Le renouvellement massif des députés français lors des élections législatives de juin 2017 »

11h: Élection destinée à pourvoir le poste de Président de l'ASGP

11h : Heure limite de dépôt des candidatures pour l'élection destinée à pourvoir le poste de Vice-Président de l'ASGP

11h30

Départ en bus pour un déjeuner de travail à l'Assemblée Législative de Saint-Pétersbourg (Palais Mariinsky)

Mardi 17 octobre (après-midi)

15h30

Thème : Le temps parlementaire

Débat général : 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

Le temps de parole constitue un élément clé du débat parlementaire et de la confrontation des points de vue, qui sont l'essence même du mandat parlementaire et du rôle du Parlement.

Les questions, les demandes de clarification, le débat, sont des garanties du bon fonctionnement de la démocratie. Cela est valable pour le processus législatif comme pour le contrôle parlementaire.

La plupart des parlements ont cherché, au fil du temps, à maîtriser le temps de parole en poursuivant deux objectifs: donner aux groupes majoritaires et d'opposition un temps qui soit proportionnel, et éviter la tenue de trop longues discussions qui requièrent une profonde connaissance du sujet et sont difficilement conciliables avec le temps médiatique.

Ainsi, différents modèles ont été adoptés, pour la séance plénière comme en Commission, afin de faciliter la présidence des débats et de garantir à chacun la possibilité d'intervenir.

16h30 : Élection destinée à pourvoir le poste de Vice-Président de l'ASGP

16h30 : Heure limite de dépôt des candidatures pour l'élection destinée à pourvoir des postes au Comité exécutif (membres ordinaires)

Mercredi 18 octobre (matin)

9h30

Réunion du Comité exécutif

10h

Thème : Les organes paraparlimentaires (groupes interparlementaires, groupes d'amitié et clubs parlementaires)

Communication de M. José Manuel ARAÚJO, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée de la République du Portugal : « Les organes paraparlimentaires – formats et cadre juridique »

Débat général : L'opposition parlementaire

Conduite du débat : M. Manohar Prasad BHATTARAI Secrétaire général du Parlement du Népal

L'existence d'une opposition parlementaire est une composante fondamentale de toute démocratie. L'opposition a pour fonction de proposer des alternatives politiques, de promouvoir les intérêts des électeurs, d'améliorer le processus parlementaire et d'initier des débats publics sur des sujets d'intérêt national ou d'intérêt public. Plus encore, elle assure un contrôle de l'action gouvernementale et permet de renforcer la légitimité, la responsabilité et la transparence dans le processus politique. Comment la voix de l'opposition, qui est souvent la voix de la majorité, doit-elle être prise en compte au Parlement ?

Communication de Mme Penelope TYAWA, Secrétaire générale par interim du Parlement d'Afrique du Sud : « La mise en œuvre d'un modèle de contrôle et de responsabilisation dans le cadre d'un État développementaliste »

11h : Élection destinée à pourvoir des postes vacants au Comité exécutif (membres ordinaires)

Mercredi 18 octobre (après-midi)

14h30

Débat général : Rôle et fonctionnement du Parlement dans les situations de crise

Conduite du débat : M. Philippe SCHWAB, Secrétaire général de l'Assemblée fédérale de Suisse

Le Parlement joue un rôle essentiel dans la vie démocratique d'un Etat. Si ses tâches sont largement reconnues en situation normale, son rôle et ses fonctions semblent plus discutés en cas de crise (conflits armés, attaque terroriste, cybercriminalité, catastrophe naturelle, technique ou sanitaire, crise financière, etc.). En pareilles circonstances, les gouvernements sont souvent au premier plan. Le but du débat général sera de discuter des différentes approches et mesures existant dans les parlements pour permettre à ces derniers de continuer d'exercer leur rôle dans des situations exceptionnelles.

Présentation sur les développements récents au sein de l'UIP

Questions administratives

Projet d'ordre du jour de la prochaine session à Genève (Suisse), 24-28 mars 2018

L'ordre du jour a été accepté.

Le Président par intérim a indiqué qu'en l'absence de M. BHATTARAI, il modérerait le débat général sur l'opposition.

Il 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.

Les réunions en matinée termineront à 12h30, à l'exception du mardi 17 octobre, date à laquelle se tiendra un long déjeuner de travail. Les réunions d'après-midi termineront à 17h30.

Le Président par intérim a remercié les membres qui présentent des communications et modèrent des débats généraux. Il leur a indiqué qu'il convenait, pour la projection des présentations électroniques, de les donner au secrétariat avant le début de la réunion, afin que les techniciens puissent prendre les dispositions nécessaires.

Il a demandé aux membres de commencer à réfléchir aux sujets de discussion de la prochaine session, qui se tiendra en mars 2018 à Genève.

4. Elections au Comité exécutif

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a annoncé que durant cette session auraient lieu des élections aux postes de Président et de vice-Président de l'Association, et également pour deux postes de membre ordinaire du Comité exécutif.

La date limite de réception des candidatures est fixée ce jour même à 16h pour la Présidence, au mardi 17 octobre à 11h pour la vice-présidence, et au mardi 17 octobre à 14h30 pour les deux postes de membre ordinaire du Comité exécutif.

Il a rappelé qu'il était de pratique constante que le Président et le vice-Président soient choisis parmi des membres ayant déjà une expérience en tant que membre du Comité exécutif.

S'agissant des postes de membre ordinaire du Comité Exécutif, il a rappelé qu'il était de bonne pratique d'essayer d'élire des membres actifs et expérimentés de l'association. Il a souligné que les femmes et les francophones étaient actuellement sous-représentés au Comité, et qu'il fallait également veiller à assurer la représentation d'un large spectre sur le plan géopolitique.

Le Président par intérim a annoncé qu'il ne se présenterait pas à la Présidence, ce qui lui permettrait de diriger le processus électoral en toute neutralité. Il a souligné qu'il

était ressorti de la première réunion du Comité exécutif que de fortes candidatures émergeaient, pour le poste de Président comme pour celui de vice-Président.

Il a conseillé aux membres de consulter le guide relatif aux élections et de contacter le secrétariat pour toute question.

5. Questions financières

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a souligné qu'à Dhaka, l'Association avait accepté de modifier son règlement pour faire face à l'augmentation des cotisations impayées de ces dernières années. La perte de recettes consécutive avait placé l'association dans une situation budgétaire délicate.

Il a été admis que les membres présentant un arriéré de paiement de deux années perdraient leur droit de vote et d'éligibilité au Comité exécutif, et que les membres présentant un arriéré de paiement de trois années seraient suspendus de l'Association.

Le Président par intérim a indiqué aux membres présents concernés par cette procédure qu'ils seraient contactés par le secrétariat pour évoquer les démarches à accomplir afin de régulariser leur situation à temps pour pouvoir voter aux prochaines élections.

6. Langues officielles

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a annoncé que lors de cette session, l'interprétariat serait proposé en anglais, en français et en arabe. L'interprétariat en arabe est courtoisement financé par l'Association des secrétaires généraux des Parlements arabes.

L'interprétariat sera proposé dans deux langues additionnelles que sont le russe et le turc, des dispositions ayant été prises par la Russie et la Turquie en ce sens. Lorsque cela est nécessaire, des cabines d'interprétation supplémentaires peuvent être mises à la disposition d'autres langues, mais il convient dans ce cas de contacter le secrétariat aussi vite que possible.

Les interprètes étant situés dans une autre salle du bâtiment, il conviendra de faire preuve de patience si quelques difficultés surviennent.

7. Collaboration avec l'UIP

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a indiqué qu'il s'exprimerait devant le Comité exécutif de l'UIP lors de la matinée du 17 octobre. Par ailleurs, des représentants de l'UIP viendront présenter les derniers travaux de l'Union le mercredi 18 octobre.

Il a présenté Andy Williamson de l'UIP, qui a travaillé sur le rapport mondial sur le e-Parlement, et qui souhaiterait prendre contact avec des membres à ce sujet pendant la conférence.

8. Souhais de bienvenue et présentation du système parlementaire russe par M. Sergey MARTYNOV, Secrétaire général du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a invité M. Sergey MARTYNOV, Secrétaire général du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, à présenter sa communication



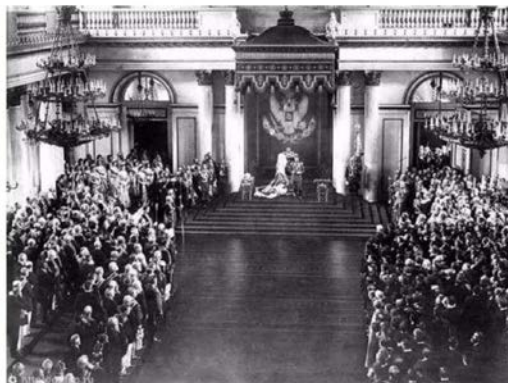
SYSTÈME PARLEMENTAIRE DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE

Sergueï Martynov,
Secrétaire Général du Conseil de la Fédération de
l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie

Saint-Pétersbourg, octobre 2017



La création du parlement en Russie



En 1906, l'empereur Nicolas II prononça au Palais d'hiver son discours de la couronne devant les membres du Conseil d'Etat et les premiers députés de la première Douma d'État



Le 27 avril est la Journée du parlementarisme russe



Douma d'État
de l'Empire russe



Soviet Suprême
de l'U.R.S.S



Conseil suprême
de la Fédération de Russie

Assemblée fédérale de la Fédération de Russie



Conseil de la Fédération



Douma d'État

3



L'Union interparlementaire



Inter-Parliamentary Union
For democracy. For everyone.

Le 3 juillet 1906, le parlement russe a décidé d'élire ses six représentants à la Conférence internationale de l'Union interparlementaire à Londres



4



Le Parlement de la Fédération de Russie

L'Assemblée fédérale est le Parlement de la Fédération de Russie qui est doté par la Constitution des pouvoirs législatifs, représentatifs et de contrôle

5



Les organes législatifs (représentatifs) du pouvoir d'État dans la Fédération de Russie

Niveau fédéral

Assemblée fédérale de la Fédération de Russie



Conseil de la Fédération

Présidente
Du Conseil de la Fédération
V.I. Matviénko



Douma d'État

Président
De la Douma d'État
V.V. Volodine



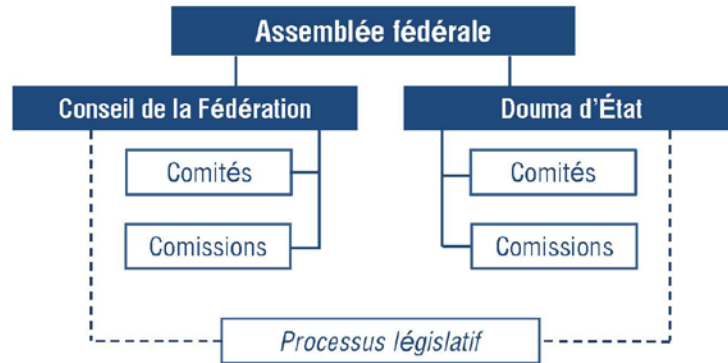
Niveau régional

Tous les 85 sujets de la Fédération de la Russie possèdent leurs propres organes législatifs (représentatifs) du pouvoir

6



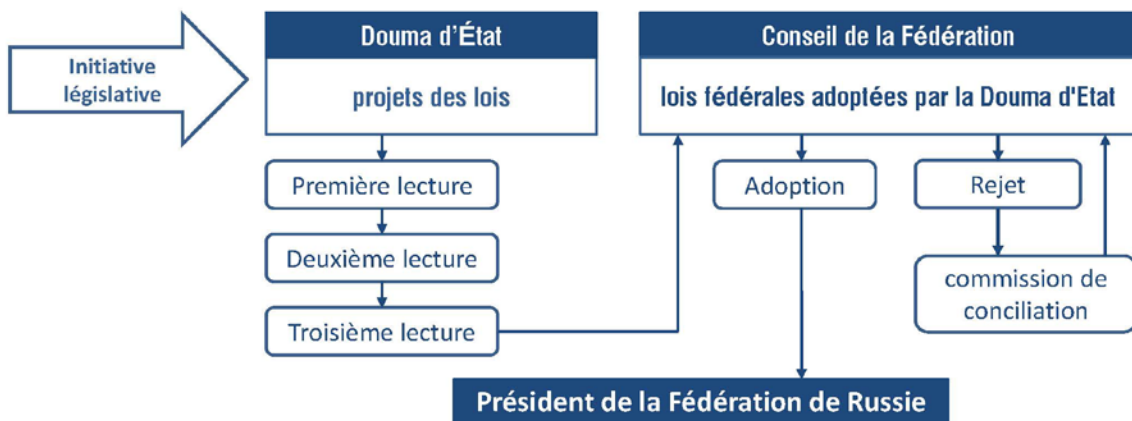
La structure de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie



7



Processus législatif dans la Fédération de Russie



8



Composition des chambres de l'Assemblée fédérale

Composition du Conseil de la Fédération

Le Conseil de la Fédération est constitué par:

- deux représentants de chaque sujet de la Fédération de Russie : un représente les organes législatifs (représentatifs) du pouvoir, l'autre porte parole des organes exécutifs du pouvoir (170 membres du Conseil de la Fédération);
- des représentants de la Fédération de la Russie nommés par le Président de la Fédération de la Russie.

Élections des députés de la Douma d'État

La Douma d'État est composée de 450 députés :

- 225 députés sont élus dans des circonscriptions uninominales (système majoritaire) ;
- 225 députés sont élus via des listes de partis (système proportionnel).

9



Les pouvoirs constitutionnels principaux du Conseil de la Fédération

La compétence du Conseil de la Fédération:

valider les changements des frontières entre les sujets de la Fédération de Russie ;

valider des décrets présidentiels sur l'établissement de l'état de guerre et l'état d'urgence ;

annoncer des élections du Président de la Fédération de Russie ou révoquer le Président ;

décider de la possibilité d'utiliser les forces armées de la Fédération de Russie en dehors de son territoire, etc.



10



L'activité internationale du conseil de la Fédération

La chambre haute entretient des contacts réguliers avec des parlementaires d'autres pays, notamment par le biais de groupes de travail conjoints avec des parlements étrangers et des organisations parlementaires internationales, y compris l'UIP, l'API de CEI, l'AP de l'OTSC, l'APCE, l'AP de l'OSCE.

Le Conseil de la Fédération conclut des accords (mémorandums) sur la coopération interparlementaire avec les parlements (chambres des parlements) des états étrangers, effectue des échanges des délégations parlementaires, rassemble des délégations du Conseil de la Fédération pour participer aux réunions des organisations parlementaires internationales, crée des commissions de coopération bilatérales.

11



M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a remercié M. MARTYNOV pour sa communication.

9. Communication de M. Philippe SCHWAB, Secrétaire général de l'Assemblée fédérale de Suisse : « Administration conjointe des deux Chambres dans les parlements bicaméraux »

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a invité l'orateur à présenter sa communication.

Dans le monde, quatre parlements sur dix ont deux chambres

Selon la base de données de l'Union interparlementaire, *77 pays sur 193 auraient un parlement bicaméral, soit 40%*. Cette proportion se retrouve en Afrique avec 22 parlement nationaux bicaméraux sur 54, soit 41%, et en Asie : 16 parlements à deux chambres sur 41, soit 39%. Les parlements bicaméraux prédominent en revanche en Amérique du Nord et en Amérique du Sud, dans 20 pays sur 35, soit 57% alors que les parlements monocaméraux l'emportent en Europe, dans 31 pays sur 48, soit 65%, et en Océanie, dans 13 pays sur 15, soit 87%.

A lire ces chiffres en détail, on remarque que le choix de la structure parlementaire n'est pas lié à la taille de la population. En effet, la Chine qui compte 1,3 milliard d'habitants a un parlement monocaméral, alors qu'Antigua-et-Barbuda, et ses 90'000 citoyens, ont un parlement bicaméral.

Il existe une corrélation plus étroite entre la structure parlementaire et la forme de l'Etat. On trouve des *parlements bicaméraux en particulier dans les États*

fédéraux (en Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Canada, États-Unis, Mexique, Russie ou en Suisse) : la seconde assemblée y assure la représentation des entités territoriales, régionales ou fédérées, alors que la première chambre représente la population. Mais, on trouve aussi des parlements bicaméraux dans des États unitaires comme l'Italie, la France, le Royaume-Uni, l'Irlande, les Pays-Bas ou le Maroc.

Certains pays ont passé récemment d'un parlement monocaméral à un système bicaméral : c'est le cas du Cameroun et du Kenya, où une seconde chambre a été instituée en 2013. Le Liban envisage aussi la création d'un sénat. D'autres pays ont fait le chemin inverse : le Sénégal a supprimé son sénat en 2012, après l'avoir réintroduit en 2007.

Le choix entre mono- et bicamérisme dépend de l'histoire, du contexte politique et de la tradition juridique de chaque pays.

Formes d'organisation de l'administration parlementaire

Toute assemblée parlementaire a besoin de ressources humaines et matérielles pour exercer son activité et mettre en œuvre son pouvoir politique. L'administration parlementaire fournit ces moyens.

L'administration parlementaire peut dépendre directement du parlement ou relever, pour tout ou partie, de l'administration publique de l'État. Un rapide survol montre que l'organisation des services parlementaires varie en fonction des tâches exercées par le parlement et de sa place au sein des pouvoirs de l'État. Là aussi, les choix découlent de l'évolution historique et de la culture politique du pays.

Pour les parlements bicaméraux, il existe plusieurs modèles d'organisation des administrations parlementaires.

En général, dans les parlements constitués de deux chambres, chaque conseil possède son propre édifice et sa propre administration ; c'est le cas, par exemple, en France, en Allemagne, en Pologne, en Inde, en Italie ou au sein de la Fédération de Russie. Si les deux chambres australiennes occupent des bâtiments différents et utilisent un personnel distinct, leurs services collaborent, notamment en matière audio-visuelle et d'éducation civique. Aux États-Unis, les deux chambres siègent toutes deux au Capitole mais leurs administrations sont séparées. Dans certains pays, les deux chambres occupent le même édifice et assurent une gestion commune de certains services ou processus, principalement dans les domaines logistiques et techniques (p. ex. sécurité, restaurants, visiteurs, technologies de l'information et de la communication, etc.) ; c'est le cas, par exemple, au Parlement britannique à Westminster. Au Canada, les deux chambres qui siègent sous le même toit disposent d'une bibliothèque commune et elles collaborent dans l'appui scientifique aux parlementaires.

Ces quelques exemples montrent qu'il existe des formes variées de collaboration entre les administrations des parlements bicaméraux, que ce soit dans le domaine de l'infrastructure, du personnel et des processus. C'est en Autriche, en Irlande et en Suisse que l'organisation administrative est la plus étroitement intégrée : les deux chambres du parlement occupent le même édifice et sont dotées d'une seule et unique administration.

Intégration administrative complète : l'exemple de la Confédération suisse

L'Assemblée fédérale est le *parlement de la Confédération suisse*. Organisée en deux chambres, le Conseil national et le Conseil des Etats, elle est investie de compétences législatives et budgétaires et contrôle le gouvernement. Ses deux conseils élus au système proportionnel ou majoritaire direct délibèrent séparément¹, hormis quelques exceptions². *Les chambres ont les mêmes droits et les mêmes pouvoirs (bicamérisme égalitaire)*³ et elles exercent conjointement les compétences dévolues à l'Assemblée fédérale. Aucune chambre n'a la primauté dans l'examen des projets de loi : chacune fonctionne tour à tour comme chambre de première lecture et aucune ne dispose de pouvoirs plus étendus que l'autre, ni n'a le « dernier mot ». Toute décision de l'Assemblée fédérale nécessite donc l'approbation des deux chambres.

L'exigence de cette double approbation oblige *les chambres* à travailler très étroitement pour dégager des solutions. Pour réaliser cet objectif, elles *siègent la plupart du temps de manière simultanée et dans le même bâtiment* (« Palais du Parlement »).

Jouissant d'un *statut identique*, les deux chambres disposent de la *même organisation de base* et leurs députés et organes utilisent des *mêmes instruments parlementaires* : la motion, le postulat, l'interpellation, la question, l'amendement ou l'initiative parlementaire. Ils appliquent également la même procédure⁴. Seuls quelques détails d'organisation et de procédure relèvent de règlements séparés. Le Conseil national est ainsi le seul à connaître l'heure des questions au gouvernement et à limiter le temps de parole des députés.

La Constitution fédérale stipule que les deux chambres collaborent. Elles disposent ainsi de *délégations mixtes*, formées de députés du Conseil national et de députés du Conseil des Etats, pour le contrôle parlementaire et des finances, les services de renseignement et les relations internationales, domaines qui ne sont pas directement liés à l'ouvrage législatif.

Les groupes parlementaires sont également mixtes et réunissent les députés du même parti des deux chambres.

Finalement, les deux chambres sont dotées d'*un seul budget* et d'*une seule administration*. Le gouvernement n'a d'influence ni sur les finances du Parlement, ni

¹ Art. 156 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst.).

² Ces exceptions sont prévues de manière exhaustive par la Constitution (art. 157, Cst.). Les deux chambres délibèrent en conseils réunis pour procéder aux élections des membres du gouvernement et des tribunaux, pour statuer sur les conflits de compétences entre les autorités fédérales et sur les recours en grâce. Elles siègent ensemble également lors d'occasions spéciales et pour prendre connaissance de déclarations du gouvernement.

³ L'égalité entre les deux chambres se traduit également dans le régime de rémunérations et d'indemnités qui est le même pour les députés au Conseil national et ceux du Conseil des Etats.

⁴ Voir, p. ex., loi sur l'Assemblée fédérale, du 13 décembre 2002 (loi sur le Parlement, LParl) ; loi fédérale sur les moyens alloués aux membres de l'Assemblée fédérale et sur les contributions allouées aux groupes, du 18 mars 1988 ; ordonnance de l'Assemblée fédérale portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement, du 3 octobre 2003 ; ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les relations internationales du Parlement, du 28 septembre 2012 ; ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires, du 18 mars 1988.

sur les services administratifs. L'autonomie budgétaire est prévue par la loi⁵ et l'autonomie administrative par la Constitution⁶.

Une Délégation administrative composée des présidents et des quatre vice-présidents des deux chambres assure la direction stratégique des affaires administratives et financières du Parlement. Elle élabore le budget des deux chambres, qui est inséré tel quel dans le budget de l'Etat, sans intervention du gouvernement. La Délégation administrative décide seule de la répartition des dépenses. Elle règle l'utilisation des locaux du Palais du Parlement, les questions de sécurité et fixe l'organisation des services parlementaires sur propositions de leur secrétaire général.

L'administration du Parlement suisse est une unité indépendante de la fonction publique. Placés sous la responsabilité d'un *secrétaire général unique*, les collaborateurs des Services du Parlement travaillent pour les deux chambres. Ils en assurent la gestion administrative, financière, le soutien logistique et technique ; ils organisent et gèrent les commissions, rédigent des comptes rendus, fournissent des prestations en relation avec la diplomatie parlementaire ou encore assurent des tâches de communication, de documentation, d'archivage et de traduction. La bibliothèque, le service web, le support informatique, les secrétariats de commissions, le centre d'évaluation des politiques publiques, le protocole comme le service des voyages sont aussi communs aux deux chambres.

Mises à part quelques fonctions en relation directe avec les séances plénières, *tous les collaborateurs travaillent indifféremment pour les organes des deux chambres* ; ainsi, un secrétaire d'une commission est responsable aussi bien des travaux de la commission du Conseil national que de la commission-sœur au Conseil des Etats. Il conseille les députés sur les questions de procédures, assiste les députés dans leurs tâches de législateurs ou de contrôleurs. Sa position privilégiée dans les deux conseils lui permet de suivre l'ensemble du parcours d'un projet législatif ou d'un rapport et de contribuer à la recherche de solutions.

Ce regroupement des moyens, des prestations et des savoir-faire présente de nombreux avantages. Au niveau de l'organisation, la mutualisation des moyens permet d'éviter les doubles-emplois, d'exploiter les synergies et de simplifier les procédures tout en réduisant les coûts. La prise de décision s'en trouve facilitée ce qui permet à l'organisation de réagir de manière souple et flexible aux nouveaux besoins. Au niveau du personnel, le regroupement des moyens permet une concentration des forces et une meilleure intégration des collaborateurs. Au niveau du fonctionnement, on évite le cloisonnement des services ce qui permet d'améliorer le partage des informations entre les deux assemblées. Grâce à la mutualisation des ressources, l'administration parlementaire parle d'une même voix et sert de contrepoids à l'administration du gouvernement.

Cette organisation commune aux deux chambres, avec un secrétaire général à sa tête, est assez atypique. Le personnel pourrait en théorie se retrouver en difficulté quand les organes des chambres sont d'avis différents. Dans la pratique, les problèmes de loyauté sont rares car les collaborateurs des Services du Parlement sont imprégnés de l'idée qu'ils travaillent pour l'Assemblée fédérale dans son ensemble et non pour une chambre en particulier. Dans le respect de leur

⁵ Art. 142, al. 2 et 3, LParl.

⁶ Art. 155 Cst.

déontologie professionnelle, ils s'attachent à rapprocher les points de vue des chambres plutôt qu'à nourrir leurs désaccords.

Le partage des pouvoirs et des moyens est une donnée consubstantielle du bicamérisme suisse. Si les deux chambres ont les mêmes prérogatives, elles savent aussi qu'elles ne peuvent les exercer qu'en commun. L'existence d'une seule loi de procédure, d'un seul budget et d'une seule administration favorise la collaboration entre les deux assemblées. Cette configuration assez inhabituelle n'est pas le résultat d'un choix délibéré, fondé sur la volonté d'être plus efficace. Elle est le fruit d'une *longue tradition de concordance et de coopération*, basée sur la confiance réciproque : en effet, la Chambre haute n'est pas en compétition avec la Chambre basse ; le Gouvernement ne travaille pas contre le Parlement ; il n'existe pas de majorité et d'opposition et les élites politiques ne luttent pas contre les citoyens.

L'administration parlementaire suisse reflète le fonctionnement de l'institution législative suisse, marqué du sceau du pragmatisme. Mais toute organisation, si bonne soit-elle, vit d'abord, et surtout, des talents des femmes et des hommes qui l'animent ; rien ne se fait sans eux.



Le Dr Horst RISSE (Allemagne) a expliqué avoir travaillé pour le secrétariat du Bundesrat avant de travailler pour le Bundestag. Il a déclaré avoir le sentiment que l'existence d'une administration conjointe imposait comme condition préalable que les deux chambres aient des pouvoirs comparables, afin qu'elles soient traitées sur un pied d'égalité. S'il existe des différences en termes de compétences, la chambre la moins puissante risque de ne pas être aussi bien servie que la Chambre la plus puissante.

M. Marc VAN DER HULST (Belgique) a déclaré partager l'avis du collègue allemand sur l'idée selon laquelle il est très difficile d'avoir une administration conjointe lorsque les pouvoirs des deux assemblées diffèrent. Il a souligné que tel était le cas en Belgique, où, depuis une révision constitutionnelle de 1995, le Sénat représente les entités fédérées, mais a une compétence très limitée en matière législative, budgétaire et de contrôle. Les incitations à créer une administration commune ont alors découlé d'une logique de rationalisation, partant du constat que le Sénat avait encore beaucoup de personnel pour une activité nettement moindre. L'idée était que le personnel des deux assemblées collabore de plus en plus pour justifier l'existence de l'administration du Sénat. Il a souligné que ces motifs financiers, de rationalisation, étaient sans doute les pires motifs que l'on puisse invoquer pour initier une collaboration, et qu'il était préférable, pour que la collaboration fonctionne, qu'il existe des intérêts communs. Il a cité l'exemple des services de sécurité ou de la bibliothèque, domaines dans lesquels les besoins des chambres sont les mêmes et pour lesquels la collaboration fonctionne. A contrario, il a cité l'exemple du protocole qui, à défaut d'intérêt commun, pouvait rendre une collaboration difficile lorsque, par exemple, la Présidente du Sénat invite un chef d'Etat ou de Parlement étranger d'un pays en situation conflictuelle avec un autre pays dont un représentant invité au même moment par le Président de l'Assemblée. Il en a conclu qu'il était possible que le personnel des deux chambres travaille conjointement, mais uniquement dans des domaines limités pour lesquels des intérêts communs existent.

M. Mohammed Ataba SANI-OMOLORI (Nigéria) a indiqué qu'au Nigéria, chaque Chambre a un secrétaire général sous l'autorité duquel travaille le personnel propre à chaque chambre. Des domaines de compétences partagées ont été identifiés, dans lesquels les ressources ont pu être mutualisées.

Chaque chambre doit examiner la législation séparément, puis une commission conjointe a pour rôle d'harmoniser les résultats des délibérations des chambres. Le greffier de l'Assemblée nationale et le Président du pays sont les deux seules autorités habilitées à signer la loi au terme du processus.

Aussi, bien que chaque chambre possède son propre budget, le budget est officiellement conçu comme étant celui de l'Assemblée nationale. Il a souligné que le Sénat comptait 109 membres tandis que la Chambre des représentants en compte 360.

M. Desh Deepak VERMA (Inde) a expliqué qu'il n'avait jamais été envisagé de créer une administration commune pour les chambres indiennes. Il a souligné que l'inconvénient d'une administration conjointe tenait à la perte de la diversité car il existe un risque que chaque chambre ne devienne le reflet de l'autre assemblée. Il a néanmoins reconnu que l'existence de services communs tels que la sécurité ou la bibliothèque pouvaient très bien fonctionner.

M. SCHWAB a remercié les membres pour leurs remarques. Il a déclaré avoir un parcours identique à celui du collègue allemand puisqu'il a assumé les fonctions de Secrétaire général adjoint du Sénat avant d'être le Secrétaire général de l'Assemblée générale Suisse. Il a confirmé qu'il était nécessaire que les chambres aient des compétences identiques pour faciliter la collaboration. Il a souligné que la notion « d'intérêts communs » était très intéressante car cette notion joue un rôle moteur dans le choix de mutualiser les services. L'intérêt commun, à défaut de compétences analogues, est un bon motif de mutualisation, au contraire des contraintes budgétaires qui ne sont pas une bonne source de motivation.

Il a souhaité tempérer l'idée selon laquelle l'inconvénient de l'administration conjointe pourrait tenir à l'atténuation de la diversité et de la pluralité. Il a souligné qu'en Suisse, les deux chambres ont des cultures très différentes. Par exemple, à la Chambre basse les partis ont un rôle très important, ce qui n'est absolument pas le cas à la Chambre haute. Les députés et les sénateurs voient donc leurs fonctions de façons différentes. Par ailleurs, les sénateurs sont élus sur un scrutin majoritaire et ont un lien avec leurs électeurs qui est différent de celui des députés qui sont élus à la proportionnelle. Il en résulte que les sénateurs voient d'abord l'intérêt de la province dont ils émanent et non pas les intérêts du parti, alors que la chambre basse offre aux partis la possibilité de s'exprimer. Il a ajouté que la Suisse connaissait une réelle diversité, ne serait-ce que quant aux langues qui y sont parlées et aux religions qui y sont pratiquées, et la diversité suisse se retrouve d'ailleurs aussi dans le personnel.

Il a rappelé qu'en Suisse, l'existence d'une administration conjointe ne résultait pas d'un choix délibéré, mais qu'il s'agissait finalement d'une solution qui avait toujours convenu.

Pour répondre aux questions du Nigeria, Philippe SCHWAB a expliqué qu'en Suisse il existait un Secrétaire général pour les deux chambres, et qu'ensuite il y avait un secrétaire général adjoint pour chaque chambre. Le Secrétaire général adjoint est responsable de sa chambre, et le Secrétaire général chapeaute les deux secrétaires généraux adjoints. Le même personnel travaille pour les deux chambres. Il existe, de façon minoritaire, un personnel affecté à une seule chambre avec des champs d'action prioritaires, mais même ces personnes appartiennent au personnel de l'administration parlementaire prise dans son ensemble. Les arbitrages concernant le personnel des deux chambres sont pris par le Secrétaire général, qui a la responsabilité des deux chambres.

Si les deux chambres ne parviennent pas à trouver un accord, une conférence de conciliation a lieu. Une commission paritaire en nombre de membres du Conseil national et du Conseil des Etats se réunit. Les deux secrétaires généraux adjoints assurent le secrétariat de cette commission, ils sont présents à tous les stades de la procédure tandis que le secrétaire général n'est pas présent lors de la conférence de conciliation. Les deux secrétaires généraux adjoints signent les lois avec le Président.

Quant au budget, celui-ci est préparé en commun et la priorité d'examen dans les chambres change chaque année : les années paires la chambre basse commence et on change les années impaires. Des rubriques budgétaires sont communes aux deux chambres, les Présidents arbitrent les différences entre les deux chambres, mais sachant que la priorité d'examen change d'une année sur l'autre, chaque chambre évite de prendre des arbitrages défavorables à l'autre chambre qui pourrait agir de la même façon l'année suivante.

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a remercié M. SCHWAB pour sa communication et les membres pour leurs questions.

10. Communication de M. Mauro Limeira BARRETO, Directeur général adjoint de la Chambre des députés du Brésil : « Le système de management et de gouvernance à la Chambre des députés du Brésil »

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a invité l'orateur à présenter sa communication.

Le Brésil est un pays à échelle continentale. Il possède un territoire de 8,5 millions de km² et occupe pratiquement la moitié de la surface totale de l'Amérique du Sud, ce qui le hisse au rang de cinquième plus grand pays de la planète. Dans ce pays continent vit une population diversifiée de 208 millions d'habitants, ce qui nous classe comme le cinquième pays le plus peuplé, étant placé seulement derrière la Chine, l'Inde, les États-Unis et l'Indonésie.

Ces territoires et cette population génèrent un PIB de 1,5 billions de USD, avec une économie diversifiée, dotée d'un socle industriel capable de produire et d'exporter des produits élaborés – comme les avions de Embraer qui remportent un franc succès – et un volume important de produits alimentaires, comme des céréales, des fruits, de la viande, pour ne citer que ceux-ci.

Le Brésil a adopté un système présidentiel, avec des élections directes et un mandat de 4 ans. De plus, le système politique brésilien est basé sur trois pouvoirs distincts : l'exécutif (présidé par le président de République), le judiciaire et le législatif.

Le pouvoir législatif, objet de notre présentation, est exercé par le Congrès national qui est composé d'un système bicaméral, formé par le Sénat de la République (*Senado da República*) et la Chambre des députés (*Câmara dos Deputados*).

La Chambre des députés est composée de 513 députés fédéraux, dont 54 femmes. Au Brésil, il existe 26 partis politiques, de diverses tailles et sensibilités idéologiques. Elle possède également 25 commissions thématiques permanentes.

Le corps technique de la Chambre est formé de 3 074 fonctionnaires permanents, recrutés sur concours public. S'ajoutent aux membres du personnel de la Chambre, 1 636 fonctionnaires occupant des postes dans des commissions, directement désignés par les partis politiques ou par des représentants institutionnels, de la direction du gouvernement et des propres partis politiques.

De surcroît, chaque député possède son propre cabinet, ainsi que sa propre équipe, choisie par lui-même pour effectuer des tâches relatives à son mandat électif. Ainsi, outre les fonctionnaires permanents et ceux occupant un poste dans une commission, la Chambre des députés possède 10 471 assistants parlementaires, tous directement affectés dans les cabinets parlementaires, où ils exercent des activités propres à leur cabinet.

En outre, la Chambre des députés signe des contrats de services indirects, basés sur des initiatives privées, ce qui porte à 3 500 le nombre de fonctionnaires sous-traitants travaillant au Congrès. Par conséquent, la force de travail de la Chambre des députés s'élève à environ 18 500 personnes.

Le budget annuel s'élève à environ 1,65 milliards de USD.

Ainsi, pour gérer un tel organe, il est nécessaire d'avoir une structure solide. En voici le mode de fonctionnement.

La gouvernance de la Chambre des députés a été définie par le biais d'une stratégie, conçue pour la période allant de 2012 à 2023 et est basée sur trois piliers (<http://www2.camara.leg.br/english/mission-vision-and-values>):

Premièrement, la Mission du Congrès, directement déterminée par la Constitution fédérale brésilienne, établit que la Chambre des députés représente la population brésilienne, participe à l'élaboration de la législation nationale et contrôle les actes administratifs publics dans le but de promouvoir la démocratie et le développement national en toute justice sociale.

À ces fins, la Mission exprime :

- ce que fait la Chambre des députés, en tant que partie du pouvoir législatif ;
- la raison d'être de la Chambre des députés, conformément au texte constitutionnel brésilien et
- ce que le Congrès propose et à qui est destinée son action.

Le deuxième pilier, la Vision, représente ce que sera la Chambre des députés à un horizon stratégique et lui insufflé un mouvement dans le but de l'asseoir comme un centre de débats des grands thèmes nationaux, moderne, transparent, avec une large participation des citoyens.

Il est important de noter que dans la déclaration de la Vision, y convergent le passé (les attributions de la Chambre telles que définies par la Constitution de 1988), l'expérience présente des directions politiques actuelles et les attentes de la société quant à l'avenir. Elle met l'accent sur la transparence et la participation parce qu'elle considère que la participation politique, en tant que pratique démocratique, doit être améliorée et exercée dans un cadre favorable, afin qu'elle puisse participer à la résolution des problèmes de société.

Nos valeurs, le troisième pilier, sont représentées par les principes qui guident les attitudes, les comportements et les décisions au sein de la Chambre des députés et qui ont été définies aux fins d'être compatibles avec l'ensemble « Mission-Vision », cherchant à s'harmoniser avec les compétences constitutionnelles de la Chambre des députés.

À ces fins, les actions de la Chambre devront toujours être guidées par les valeurs :

- d'éthique ;
- d'excellence ;
- d'indépendance du pouvoir législatif ;
- de légalité ;
- de pluralisme ;
- de responsabilité sociale.

Ces trois piliers – Mission, Vision et Valeurs – permettent donc de dessiner le contour du système de gouvernance de la Chambre des députés qui est présenté ci-dessous.

Le système de gouvernance de la Chambre des députés est formé par une structure collaborative des entités : comités de direction (*comitês executivos*), comités consultatifs (*comitês de assessoramento*), comités thématiques (*comitês temáticos*) et unités de la structure organisationnelle du Congrès ; organisée en deux niveaux.

Le conseil de direction (*Mesa Diretora*) est un collège formé exclusivement de parlementaires et a pour mission institutionnelle, de superviser les travaux législatifs, d'administrer la Chambre des députés en établissant des lignes directrices générales de gestion et en faisant un suivi des résultats.

Dans la sphère corporative, les actions et projets sont exécutés par plusieurs unités administratives qui composent la Chambre des députés, mais sont approuvés et accompagnés par le comité de gestion stratégique (*CGE: Comitê de Gestão Estratégica*), par le biais des réunions d'évaluations stratégiques (*RAEs: Reuniões de Avaliação Estratégicas*).

Le comité de gestion stratégique, présidé par le directeur général est une instance responsable de la coordination du système de gouvernance de la Chambre, de l'orientation du suivi du processus de gestion stratégique de la Chambre des députés, de l'approbation et de l'accompagnement des projets corporatifs et du suivi des indicateurs de performance. Le CGE est assisté du conseil de projets et de gestion (*Assessoria de Projetos e Gestão*), qui englobe le bureau corporatif de gestion (*Escritório Corporativo de Gestão*).

Le contrôle interne (*Controle Interno*) intervient au niveau corporatif du système de gouvernance, parce qu'il s'agit de l'unité dotée d'une pleine autonomie pour évaluer les processus, actions et procédures et pour évaluer la légalité des actes pratiqués par les administrateurs à la suite des attributions administratives de la Chambre.

Le sectoriel est le deuxième niveau du système de gouvernance de la Chambre et est responsable du développement des actions qui se limitent à des segments déterminés de l'organisation et qui présentent donc une portée restreinte. À ce niveau se trouvent les comités sectoriels de gouvernance stratégique (*Comitês Setoriais de Governança Estratégica*), les bureaux de gouvernance sectoriel (*Escritórios de Governança Setorial*) et les bureaux départementaux de gouvernance (*Escritórios Departamentais de Governança*).

En plus de ces unités, le système de gouvernance de la Chambre des députés possède 13 comités thématiques de gouvernance, responsables du traitement transversal de thèmes et des initiatives spécifiques, comme par exemple, la relation avec le citoyen (*Relacionamento com o Cidadão*), le comité pro-équité (*Comitê Pró-Equidade*) et le comité de gestion du portail de la Chambre des députés (*Comitê Gestor do Portal da Câmara dos Deputados*).

Ce système de gouvernance permet que la grande organisation qu'est la Chambre des députés exécute des projets de différents niveaux de portée, complexité et impact, ce qui rend le système adapté aux besoins de la Chambre et ce qui, à son tour, génère un moyen efficace d'accompagnement et de responsabilité.

Le système de gouvernance de la Chambre des députés permet d'aligner plusieurs agents pour la réalisation d'actions et de projets concernant la mission de la Chambre. C'est ce même système de gouvernance que la Chambre adopte pour mettre en œuvre sa vision d'avenir, toujours soutenue par ses valeurs.

Cependant, cette structure présente de grands défis : celui de suivre les projets avec des portées, des équipes, des budgets et des impacts distincts, de manière harmonieuse, adaptée et efficace.

Pour relever ces défis, la Chambre des députés utilise des outils d'intelligence économique, dans le but d'obtenir, organiser, analyser et produire des informations de sources différentes et distincts et, par conséquent, appuyer les décisions administratives.

Avec de tels outils, il est possible d'analyser de façon spécifique le développement d'un projet ou d'un processus de travail, ou bien d'évaluer des scénarios de projets distincts.

Les informations produites par l'ensemble des suivis de gouvernance sont utilisées par leurs propres niveaux de gestion. Ainsi, les informations des projets corporatifs sont présentées lors des réunions d'évaluations stratégiques corporatives, pour analyser la performance de la Chambre au vu des indicateurs de résultats et des objectifs établis.

En parallèle, les ressources technologiques d'intelligence économique peuvent lire des données opérationnelles et produire des informations de nature tactique et stratégique. De surcroît, elles peuvent aussi générer des informations qui extrapolent les limites des projets ou des unités chargées de les réaliser, comme par exemple, l'exploitation des informations des contrats signés par la Chambre ou son exécution budgétaire, comme nous le verrons par la suite.

Un aspect fondamental de la gouvernance de la Chambre des députés est le suivi détaillé des contrats signés.

Dans ces conditions, grâce à l'utilisation d'instruments adéquats, la direction de la Chambre contrôle une infinité d'informations sur les contrats, comme par exemple :

- Quels sont les contrats qui arriveront à échéance les 30 prochains jours ?
- Parmi ces contrats, quels sont ceux qui sont expirés dans les 30 prochains jours ? Quels sont les services de la Chambre qui en sont affectés ?
- Quel est le plus grand fournisseur de marchandises, comme par exemple, celles utilisées par le service de nettoyage ou de boissons ?
- Parmi les fournisseurs, quels sont ceux qui sont les plus fréquemment pénalisés pour non-respect de clauses de contrats ?
- Quelles unités administratives possèdent le plus de contrats ?
- Quel montant de ressources publiques est dépensé pour un type déterminé de service, de contrat ou de bien ?
- Les unités de la structure de la Chambre/des services qui seraient affectées en cas de défaut/rupture d'un contrat donné.

Enfin, les ressources technologiques et les opérations administratives courantes que dispose la Chambre des députés permettent de faire un suivi détaillé de son propre budget et de son exécution.

Avec des tels moyens, il est possible de suivre les paiements déjà effectués ; les dépenses engagés ; le montant du budget déjà réalisé et évaluer les dépenses par grandes catégories (personnel, investissements, maintenance, acquisition d'équipements, etc.).

De plus, il est possible d'anticiper l'exécution budgétaire et de simuler des scénarios et ainsi, de vérifier par anticipation si l'exécution dépassera les dotations et adopter les mesures administratives pertinentes.

Il est également possible de faire un suivi de dépenses spécifiques. Par exemple, il est particulièrement facile de savoir quelle tranche du budget a été dépensée pour la formation de fonctionnaires ; de combien une unité administrative de la Chambre a

entamé sa tranche budgétaire en frais de formation du personnel et même, combien la Chambre a dépensé pour un seul collaborateur pour ce type de frais.

Le suivi des informations budgétaires et de leur exécution peut donc être visualisé en plusieurs niveaux de granularité, augmentant ainsi la sécurité des décisions administratives.

En conclusion, soulignons que la gestion d'un système parlementaire aussi complexe que la Chambre des députés du Brésil requiert un système de gouvernance adapté. Ce système doit assurer que les directives reçues par le conseil de direction soient correctement traduites en projets et actions qui permettront d'atteindre les objectifs. Dans ce contexte, les informations managériales sont des éléments essentiels aussi bien pour améliorer le processus de décision des gestionnaires que pour favoriser la responsabilité de toutes les parties intéressées.



M. Jiří UKLEIN (République Tchèque) a voulu savoir si la Chambre des députés et le Sénat se situaient dans le même bâtiment au Brésil.

M. Mauro Limeira Mena BARRETO a répondu que les deux bâtiments étaient séparés mais qu'ils se trouvaient à proximité l'un de l'autre.

M. Christophe PALLEZ (France) a demandé quelle était la nature contractuelle de la relation entre les députés et leurs assistants : les 10 000 assistants sont-ils employés par la Chambre ou directement par les députés ?

Mme Penelope Nolizo TYAWA (Afrique du Sud) a souhaité savoir si le système présenté englobe toute la stratégie au plan administratif ainsi que les processus politiques dans les différentes chambres.

M. BARRETO a répondu que la Chambre des députés pouvait mettre en place ses propres projets, et que le système de gouvernance s'applique à aux deux chambres, s'agissant des domaines législatifs et politiques.

Il a ajouté que les assistants étaient employés directement par les membres, mais qu'il existe aussi un personnel parlementaire recruté par les chambres.

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a remercié les orateurs pour leurs contributions et suggéré que les discussions continuent durant la pause déjeuner.

11. Remarques de conclusion

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a levé la séance.

La séance est levée à 12h28.

DEUXIEME SEANCE

Lundi 16 octobre 2017 (après-midi)

Présidence de M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON

La séance est ouverte à 14h35

1. Remarques introductives

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a ouvert la séance et rappelé aux membres que l'heure limite de dépôt des candidatures à la présidence de l'association intervenait ce jour à 16h. Si une seule candidature était déposée, ce candidat serait réputé élu président sans qu'une élection ne doive être organisée. Dans le cas contraire, l'élection aura lieu le lendemain, à 11 heures.

Il a annoncé que des dépliants sur un programme d'études canadien destiné aux fonctionnaires parlementaires étaient mis à la disposition des membres à l'entrée de la salle de réunion.



Thème : L'information et la participation des citoyens

2. Communication de M. Najib El KHADI, Secrétaire général de la Chambre des représentants du Maroc : « la participation des citoyens au processus législatif »

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a invité l'orateur à présenter sa communication.

Le renforcement des rôles des citoyens et de la société civile dans la participation publique à travers les mécanismes de la démocratie participative est l'un des piliers de la construction de l'État moderne. Dans ce contexte, la Constitution du Royaume du Maroc de 2011 prévoit la démocratie participative comme moyen de contribuer à la décision publique. Et ce, en consacrant la démocratie citoyenne parmi les socles du système politique, la consolidation des fonctions de la société civile à chaque cycle des politiques publiques et la fondation d'une culture de la consultation entre les autorités publiques et les acteurs sociaux.

Cela a été élaboré à travers plusieurs lois, dont la loi organique fixant les conditions et les modalités d'exercice du droit de présenter des motions en matière législative, ce qui reflète indubitablement la volonté de construire une société démocratique régie par les valeurs de participation et de citoyenneté et qui est fondé sur la coopération et la complémentarité entre les mécanismes de la démocratie représentative et les mécanismes démocratiques participatifs, de manière à permettre aux citoyens de contribuer à l'élaboration de la législation et à influencer les politiques.

Le droit des citoyennes et des citoyens de présenter des motions en matière législative est considéré comme le mécanisme le plus important de la démocratie participative. Il est aussi considéré comme une garantie fondamentale de la participation civile et la consolidation de la complémentarité fonctionnelle entre les modèles de démocratie représentative et participative.

La motion législative est toute initiative présentée par des citoyennes et des citoyens dans le but de contribuer à l'initiative législative (en tant qu'idées). Par ce moyen les motionnaires peuvent proposer de nouvelles lois ou amender d'autres en vigueur, voire les abroger, et ce à l'instar de l'initiative législative attribuée au gouvernement et au parlement, en définissant des exceptions comme cela est internationalement reconnu.

A cet effet, les motions législatives peuvent être considérées comme une contribution diligence intellectuelle émanant de l'acteur de la société civile qui n'a pas réussi à convaincre un parlementaire ou un groupe de parlementaires de l'efficacité d'une idée législative. C'est-à-dire une fois qu'il n'a pas pu se frayer un chemin dans le cadre législatif ordinaire, celui du parlement et du gouvernement.

Afin de considérer pertinemment l'expérience marocaine en matière de présentation des motions législatives, comme l'un des aspects de contribution des citoyens au processus législatif, nous fournirons ci-après une lecture à la lumière de la loi organique, fixant les conditions et les modalités d'exercice du droit de présenter des motions en matière législative.

Premièrement : le Domaine et les conditions de présentation des motions

1. Le domaine des motions :

La motion en matière législative est toute initiative présentée par des citoyennes et des citoyens en vue de contribuer à l'initiative législative. La motion doit porter sur les matières qui relèvent du domaine de la loi ; la motion est considérée comme irrecevable lorsqu'elle contient des propositions ou des recommandations qui :

- Portent atteinte aux constantes fédératrices de la Nation, relative à la religion musulmane, à l'unité nationale, à la forme monarchique de l'Etat, aux choix démocratique, ou aux acquis en matière de libertés et de droits fondamentaux, tels que prévus par la Constitution ;
- Se rapportent à la révision de la Constitution, aux lois organiques, à la loi d'amnistie, aux textes relatifs au domaine militaire, à la sécurité intérieure, à la défense nationale ou à la sécurité extérieure de l'Etat;
- sont contraires aux pactes, traités et conventions que le Royaume a ratifiés, ou auxquels il a adhéré.

2. Les Conditions de présentation des motions:

Un comité, choisi parmi les motionnaires, présente la motion qui, pour être recevable, doit:

- Poursuivre un but d'intérêt général ;

- être rédigée de manière claire sous forme de propositions ou de recommandations ;
- être accompagnée d'une note détaillée indiquant les motifs ayant présidé à sa présentation et les objectifs qu'elle poursuit ainsi que d'un résumé des options qu'elle comporte ;
- être assortie de la liste d'appui à la motion.

2.1. La liste d'appui à la motion :

La liste d'appui à la motion doit contenir les prénoms et les noms des personnes appuyant la motion, les numéros de leurs cartes d'identité nationale, et leurs adresses de résidence. Cette liste de soutien doit être signée par au moins 25.000 personnes. Ce chiffre ne représente, pour information, que 0,17% du corps électoral, ce qui est plus faible que dans de nombreux pays, parmi lesquels citons : la Suisse, qui a institué pour les motions législatives le chiffre de 100 000 pétitionnaires, l'Allemagne avec 50.000 et l'Italie avec 500.000 électeurs.

2.2. Comité de présentation de la motion :

Il s'agit d'un comité constitué d'un minimum de 9 membres, choisis par les motionnaires, à condition que ces membres appartiennent au moins au tiers de nombre de Régions du Royaume.

Le Comité se réunit à l'invitation d'un ou de plusieurs de ses membres pour choisir un mandataire et son suppléant. Le Comité tient ses réunions conformément aux conditions prévues par la législation en vigueur relative aux rassemblements publics.

Le mandataire supervise les procédures nécessaires à la présentation de la motion en vue de son dépôt sur le bureau de l'une des deux Chambres du Parlement. Le mandataire est considéré comme porte-parole officiel au nom du Comité et interlocuteur des Présidents des deux Chambres du Parlement. En cas d'empêchement du mandataire d'exercer les missions dont il est chargé pour quelque cause que ce soit, il est remplacé par son suppléant.

Le Comité recueille les signatures requises.

Deuxièmement : Procédure de présentation des motions

- Le mandataire du Comité peut présenter la motion ou la déposer contre récépissé qui lui est remis immédiatement ou l'envoyer au Bureau de la Chambre des représentants par courrier électronique. Toutefois, les demandes contenant des propositions ou des recommandations qui concernent particulièrement le développement territorial ou régional ou aux affaires sociales, doivent être déposées ou envoyées par le mandataire du Comité de présentation de la motion au Bureau de la Chambre des Conseillers ;
- Le Bureau de la Chambre concerné vérifie que la motion déposée ou reçue remplit les conditions prévues par la présente loi-organique ;
- Le Bureau de la Chambre concernée statue sur la motion déposée ou reçue dans un délai de soixante (60) jours à compter de la date de dépôt ou réception ;

- Le Président de la Chambre concernée notifie, par écrit, au mandataire du Comité de présentation de la motion la décision d'acceptation ou de rejet de la motion dans un délai de 15 jours à compter de la date à laquelle la décision a été rendue ;
- La décision de rejet de la motion doit être motivée et n'est susceptible d'aucun recours ;
- Le Comité de présentation de la motion peut la retirer tant qu'elle n'est pas parrainée par un ou plusieurs membres de la commission parlementaire compétente ;
- La motion est diligentée à la commission parlementaire compétente selon le sujet de la motion pour étude et discussion ;
- Un ou plusieurs membres de la commission parlementaire compétente peuvent parrainer la motion et s'en servir pour présenter une proposition de loi, conformément à la procédure législative prévue par le Règlement intérieur de la chambre concernée.



M. Jawad Rafique MALIK (Pakistan) a souligné que son assemblée était encore dans la phase de reconnaissance des bonnes pratiques et des modèles à suivre. Il a déclaré être préoccupé par le fait que les mesures prises soient strictes et qu'il puisse y avoir des limitations au droit d'amender la législation. Il a demandé combien de pétitions avaient été déposées au Maroc et quels changements avaient été apportés à la loi.

M. Paul EVANS (Royaume-Uni) a demandé si les projets de lois résultant d'une pétition présentaient des avantages en comparaison des projets de loi suivant la procédure législative ordinaire, et si les pétitions pouvaient également proposer des amendements aux projets de loi en cours d'examen par le Parlement.

M. Salahuddin AL ZANGANAH (Irak) a demandé quels étaient les délais de dépôt et d'examen des pétitions. Il a voulu savoir si l'admission d'une pétition était une décision de nature administrative, et si le rejet d'une pétition était susceptible de recours devant le juge.

M. Anoop MISHRA (Inde) a demandé si la pétition populaire devait être parrainée par un député. Il a également voulu savoir si les pétitions proposaient des projets de loi entiers, ou s'il s'agissait plutôt d'amender des projets de loi.

Mme Cecilia MBEWE (Zambie) s'est interrogée sur le point de savoir qui, dans les Parlements bicaméraux, déciderait de la Chambre qui doit traiter la pétition. Elle a demandé comment garantir qu'en acceptant l'examen d'une pétition, le Parlement n'usurpe pas les pouvoirs d'un autre organe compétent pour traiter du sujet de cette pétition.

M. EL KHADI a d'abord souligné que sur le plan philosophique, les mécanismes de démocratie partagée tels que le droit de pétition sont un outil de soutien à la

démocratie représentative. En l'occurrence, il a fallu réviser les règles de fonctionnement du Parlement du Maroc pour mettre en place ce système de pétition.

A la question de savoir si les conditions de dépôt de pétition dans le domaine législatif étaient très strictes, il a répondu que le seuil de 25 000 signatures était un seuil acceptable compte tenu de la population du Maroc.

Sur la portée de la pétition, il a expliqué qu'elle pouvait être à la fois un outil pour amender une loi ou certains points d'une législation, pour présenter quelque chose de complètement nouveau, voir même pour suggérer une proposition de résolution.

Il a souligné qu'il n'était pas possible de faire appel de la décision de rejet de la pétition. La procédure est fondée sur la coopération entre les différentes organisations.

La pétition est soumise par les citoyens et est acceptée si elle recueille le nombre de signatures nécessaires. Ensuite, en fonction de son sujet, elle doit être présentée soit à l'Assemblée parlementaire soit à l'Assemblée consultative.

Pour ce qui est de la coordination entre l'assemblée et l'Assemblée consultative dans un système bicaméral, chaque chambre peut examiner séparément les choses et une commission de coordination peut ensuite surmonter les divergences de vue entre les deux chambres.

M. Firas ADWAN (Jordanie) a voulu connaître les limites temporelles de prise des différentes décisions relatives aux pétitions. Il a aussi voulu savoir si les auteurs des pétitions pouvaient venir les présenter en personne, et si le Gouvernement était obligé de prendre en considération les pétitions.

M. Jean NGUVULU KHOJI (République démocratique du Congo) a demandé qui pouvait défendre la pétition à l'Assemblée, et s'il était possible d'avoir un exemple concret de pétition récemment présentée à la Chambre des représentants du Maroc.

M. EL KHADI a répondu que la Chambre avait soixante jours pour décider si la pétition était recevable. Les représentants de la Commission peuvent éventuellement être auditionnés. La décision prise est contraignante pour le Gouvernement car le bureau de l'Assemblée renvoie la pétition à la Commission permanente compétente du Parlement et cela suit ensuite le cours normal du débat législatif comme s'il s'agissait d'un projet de loi. Si la pétition est adoptée en commission puis en séance plénière, elle devient une loi et a une portée obligatoire comme pour tous les textes législatifs adoptés par l'Assemblée.

Il a précisé que la Constitution du Maroc a été réexaminée à partir de 2011, de nombreuses lois ont ensuite dû être révisées et cet exercice a été mené entre 2011 et 2016. La présente législature se charge désormais de mettre en application toutes ces réformes, un retour d'expérience sur la mise en œuvre de ce nouveau processus pourra être exposé ultérieurement.

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a remercié M. EL KHADI pour sa communication et les membres pour leurs questions.

3. Communication de Sheikh Ali bin Nasir bin Hamed AL-MAHROOQI, Secrétaire général du Conseil consultatif d'Oman : « Les sessions de dialogue avec les citoyens au Conseil de la Shura d'Oman : un outil de soutien à l'activité parlementaire »

M. le Président Geert Jan A. HAMILTON a invité l'orateur à présenter sa communication.

Introduction

Les parlements constituent un trait d'union entre le peuple et le gouvernement. Ainsi on peut dire que les changements incitent les parlements à inventer les outils renouvelables qui s'accordent avec les finalités et avec les changements qui surviennent quant à ces objectifs. Les objectifs et les prérogatives que le régime politique attribue au parlement ne peuvent ni se concrétiser ni interagir avec le cadre de leur pratique en l'absence des outils parlementaires par lesquels se réalisent les finalités du travail parlementaire et l'activité efficace selon les pouvoirs constitutionnels accordés afin de réaliser les meilleures pratiques du travail parlementaire.

Cette brochure est conçue pour démontrer l'importance des dialogues multipartites comme moyen pour appuyer le travail parlementaire, qui se base sur l'expérience des députés omanais puisqu'il est l'objet de cette brochure et qui déclenche la plus importante question suivante ;

Dans quelles limites les dialogues multipartites constituent un outil d'appui au travail parlementaire ?

- Les centres d'intérêt de cette brochure se répartissent ainsi :

A/ Les dialogues multipartites comme intermédiaire outil parlementaire.

B/ Les dialogues multipartites du conseil consultatif omanais.

C/ L'importance des dialogues multipartites dans l'appui du travail parlementaire.

D/ Les fondements des dialogues multipartites.

A/ - Les dialogues multipartites comme intermédiaire et outil parlementaire :

On peut parler ici d'un type intermédiaire, parmi les types des moyens parlementaires. Il s'agit des dialogues multipartites qu'adoptent certains parlements du monde dans leur organisation. Ils constituent un espace de discussion. Ils traitent des causes précises ou les expressions des opinions ne se limitent pas aux députés du parlement aux représentants du gouvernement et aux cotés concernés et pour prendre une forme plus ample que les institutions médiatiques, la société et les citoyens. Certains parlements du monde optent pour l'organisation de ces dialogues multipartites aux moments où paraissent certains sujets dans l'opinion publique qui nécessitent l'extension du débat dans la société. Cependant d'autres parlements optent pour l'organisation de congrès et de séminaires réguliers qui consacrent un dialogue pour chaque cause de débat sur le plan national et parlementaire.

A la lumière de ce qui précède nous pouvons dire que ces dialogues multipartites prennent un état intermédiaire plus global. Parmi ces outils parlementaires légaux qui ont été promulgués par les règlements et les organismes comme un moyen parlementaire. Ces règlements ont aussi bien déterminé les manières et les limites de l'emploi des outils parlementaires : les sujets concernés d'une part, et les outils techniques d'autre part, tels que les moyens que le parlement emploie pour avoir et obtenir les données, les informations, les coordonnées, ainsi que les procédures à suivre par les comités pour mener le travail.

Les dialogues multipartites ont pour objectif de renforcer et enrichir l'utilisation des outils parlementaires et leurs attribuent l'appui technique en favorisant leur mise en œuvre et leur emploi. Ils fournissent toujours des informations, et l'innovation des bases de données au parlement. Ces sessions élaborent des visions globales et spécialisées portant sur les causes en cour d'étude et de discussion. Ainsi les dialogues multipartites constituent un atout, voire un appui primordial au fonctionnement des autres outils parlementaires. Ils deviennent une forme non officielle de législation : ils établissent les relations entre le parlement et les autres institutions et les citoyens au sein de la société. De cette façon ils éliminent les strictes contraintes en contrôlant le travail du parlement puisqu'ils appuient son existence et sa pertinence sociale, politique et culturelle.

B/ - Les dialogues multipartites du conseil consultatif omanais :

Le conseil consultatif omanais a organisé un ensemble de dialogues multipartites dont le premier a fait suite aux nouvelles prérogatives, au quatrième tour de la septième période en février 2015. Le centre d'intérêt du dialogue était « Le conseil consultatif et l'expérience de la démocratie en Sultanat d'Oman ». Ce dialogue était organisé par le secrétariat général du parlement qui a mis en lumière les acquis du conseil pendant la septième période, sans oublier le débat et le traitement des pouvoirs du conseil consultatif et les outils de contrôle selon la loi et le règlement de l'Etat.

Le conseil a organisé 16 dialogues multipartites à partir de la septième période, qui se sont concentrés sur des sujets variés portant sur le règlement interne et le fonctionnement de la direction du conseil (comme les dialogues multipartites internes) et des dialogues qui traitent du sujet des services publics, à l'exemple du dialogue multipartite portant sur le soutien gouvernemental au sujet de l'électricité et de l'eau. Ce dialogue était organisé sous la direction du secrétariat général adjoint des comités et de l'information du conseil en Mars 2016. Un autre dialogue a discuté des sujets économiques telle que « les politiques économiques face à la baisse des prix du pétrole », ce dialogue a été organisé par le comité des affaires économiques et financières en Mai 2016 sous la supervision du secrétariat général adjoint des comités et de l'information.

C/ - L'importance des dialogues multipartites dans le soutien du travail parlementaire :

1- Les dialogues multipartites sont un moyen d'appui à l'investigation et la recherche parlementaire puisqu'ils représentent un espace plus vaste pour rassembler les données de sources variées. Ils viennent en aide aux parlementaires pour qu'ils obtiennent sans peine l'information. Ces sessions participent aussi à orienter les

choix de la recherche parlementaire quant aux sujets, aux causes bien précises et prioritaires. Dans la mesure où ils révèlent les meilleures pratiques afin de déduire les bonnes prérogatives et les bonnes propositions, ils constituent aussi une occasion pour revoir et réviser les résultats de la recherche et de l'investigation parlementaire tout au long des différentes périodes.

2- Les dialogues multipartites sont un moyen de mise en œuvre du rôle médiatique du conseil consultatif ou ils participent à mettre en exergue le rôle médiatique du conseil tout en mettant en lumière l'aspect sérieux des discussions et du débat, comme ils transmettent au peuple toute l'activité parlementaire.

3- Les dialogues multipartites sont un moyen de contrôle et de suivi parmi d'autres outils de contrôle du travail parlementaire, ils aident à rapprocher les citoyens et les institutions pour saisir le travail parlementaire en démontrant le mécanisme selon lequel s'effectuent les traitements parlementaires des causes et des problématiques nationales et sociales, en plus ils sont un moyen de suivi indirect et de contrôle du travail parlementaire. Ce mécanisme est aussi un moyen de dialogue national transparent et constructif ce qui permet d'éviter l'intégrité, ainsi on peut réaliser le développement et la réforme parlementaire.

4- Les dialogues multipartites représentent un cadre général pour évoquer les causes qui ont un intérêt commun avec les sujets concernés, ils offrent l'occasion de traiter les causes ayant une priorité nationale et sociale, ils permettent la confrontation des points de vue des institutions de sorte qu'ils dépassent l'opinion parlementaire unilatérale vers un horizon plus large renfermant plusieurs points de vue. Les institutions concernées exposent leurs points de vue, évoquent les causes, les défis et les horizons de leur fonctionnement.

5- les dialogues multipartites sont un moyen pour approfondir la relation entre le parlement, la société et les citoyens, ils permettent la participation de la société ce qui favorise la confiance en le travail parlementaire chez le peuple.

6- Les dialogues multipartites sont un espace pour évoquer les visions des spécialistes sur ces causes nationales, comme ils constituent l'occasion d'écouter les points de vue et cela à travers :

*le point de vue professionnel et spécialisé représenté par les institutions en rapport avec la cause traitée lors des dialogues multipartites.

*Le point de vue scientifique spécialisé, ceux des académiques, les chercheurs et les institutions scientifiques du savoir et ceux de l'enseignement et tous ceux qui sont concernés par cette cause en question ou dans le cadre des recherches ou la production du savoir scientifique.

7- Les dialogues multipartites sont un moyen d'approuver les valeurs du dialogue national et social et ils rendent efficace le rôle du parlement comme espace du dialogue tout en acceptant et favorisant la diversité des opinions. Ces dialogues reflètent la pratique scientifique dans le but de préserver la valeur de la communication et du dialogue et de la protéger chez tous ceux qui participent aux dialogues multipartites. Cela favorise aussi le rôle du conseil consultatif responsable de la valeur du dialogue et à long terme cela permet la transmission de cette valeur et de l'approuver chez les membres de la société de façon générale.

8- Les dialogues multipartites sont un espace pour relancer la communication et l'échange avec les institutions du privé et de traiter des problématiques, ils sont un bon modèle de débat là où les tendances se rencontrent. Les dialogues multipartites se rapprochent surtout de ce qui est social, des institutions pratiquant et exerçant leurs activités ce qui favorise la responsabilité nationale et patriotique.

9- Les dialogues multipartites sont un espace pour relancer le débat avec les institutions de la société civile et pour appuyer ces causes et ils sont une occasion pour renforcer le travail parlementaire et cela permet aux membres du parlement d'être en contact avec les activistes de ces institutions sans oublier que les problématiques de la société civile doivent être primordiales.

D/ - Les fondements des dialogues multipartites :

On peut mettre un constat pareil à des recommandations pour les principes et les fondements des dialogues tripartites qui participent à renforcer le travail parlementaire ainsi ils deviennent un moyen d'appui pour le parlement en se référant aux points suivants :

1-Préciser les soucis prioritaires d'ordre national et social qui exigent le traitement par les dialogues multipartites.

2-Préciser les objectifs clairs et nets des dialogues multipartites et qui devaient être sérieux, véridiques et précis et cela aboutit à des discussions plus profondes et sérieuses par rapport aux objectifs généraux.

3-Indiquer et désigner les porte-paroles lors des dialogues multipartites en choisissant les représentants qui ont une relation étroite avec la cause traitée lors du dialogue.

4- La force des dialogues multipartites est issue du fond, du contenu et de la variété des visions et des tendances vis-à-vis de la cause traitée là où les causes sociales et nationales se croisent toujours, c'est pourquoi la planification exemplaire des programmes des dialogues consultatifs se base sur la diversité et la variété des points de vue envers la cause en question.

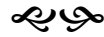
5-Les dialogues multipartites sont pertinents grâce à l'aspect réaliste ou actuel des décisions qui doivent être souples et compatibles avec les attentes de la société et avec les institutions puisque ce qui est pris en considération pendant les dialogues consultatifs c'est la nature des recommandations, des propositions et des visions qu'ils déduisent et tant que les conclusions sont réalistes et proches de l'actualité, le dialogue est approuvé et apprécié.

6-Bien vérifier les dialogues multipartites pour s'y référer et l'aspect partenaire en élaborant les issus et les fondements pour le succès des dialogues multipartites.

7- le suivi continu et périodique des sujets figure parmi les facteurs essentiels du succès des dialogues multipartites, ce suivi s'effectue par le biais des discussions des sujets et des propositions avec les spécialistes et consiste en la mesure de la possibilité de leur mise en œuvre en premier lieu puis dans le suivi de leur pratique

en deuxième lieu, et ils visent à contrôler ultérieurement l'efficacité de ce qui est réalisé.

8- Ils permettent de médiatiser des sujets pour qu'ils ne restent pas monopolisés par le parlement, le pouvoir exécutif ou la société civile : il faut les partager à travers la publication médiatique pour interagir avec la société.



M. Jose Manuel ARAÚJO (Portugal) a souligné qu'il était toujours intéressant de découvrir une nouvelle approche. Il a demandé qui avait l'initiative, entre les Commissions et le bureau, pour proposer des débats, et qui choisit les intervenants entre la Commission, le Président ou tout autre organe.

Mme Penelope Nolizo TYAWA (Afrique du Sud) a voulu savoir si les parties prenantes étaient consultées de façon à savoir quelles catégories de citoyens et quelles communautés s'intéressaient plus particulièrement à ce processus. Elle a également demandé si l'administration menait un travail de recherche opéré de façon indépendante pour évaluer le travail du Parlement. A la lumière de l'expérience récente en Afrique du Sud, elle a souligné que sans implication des citoyens, l'impact des réformes adoptées par le Parlement était atténué.

M. Salahuddin AL ZANGANAH (Irak) a demandé si ces débats pouvaient porter sur des propositions de résolution.

Mme Nomasonto Audrey SUNGA (Zimbabwe) a voulu savoir qui détermine les sujets traités lors de ces sessions de dialogue.

M. AL-MAHROOQI a répondu que l'initiative était réglementée et parfois prise par les Commissions. Elles consultent généralement l'avis des citoyens sur les sujets mis à l'étude, puis sont chargées d'élargir la portée des contributions. L'Assemblée proprement dite est ensuite chargée de préserver le niveau de cette participation. Les orateurs sont parfois choisis par la Commission, il peut s'agir d'universitaires, de représentants gouvernementaux ou de personnalités compétentes dans le domaine concerné.

Il a expliqué qu'il n'existait pas de parti politique dans son assemblée mais que la porte était ouverte à toute personne pour soumettre aux parlementaires des questions, qui sont ensuite transmises à la Commission compétente qui répondra à la question.

Il a confirmé que des travaux de recherche sont menés par les commissions compétentes sur différents domaines. Les questions ayant une dimension législative sont transmises à la Commission législative, qui peut ensuite produire une proposition de résolution et décider s'il est utile d'inscrire ce sujet à l'ordre du jour de l'Assemblée en fonction de l'aboutissement souhaité.

Les séances de l'Assemblée incluent l'examen des lois, des réformes et des travaux sur les lois existantes ou en cours d'adoption. La Commission accepte donc les requêtes des citoyens tendant à amender les lois.

Les sujets peuvent dériver des propositions de résolution qui peuvent venir de l'Assemblée ou de l'extérieur, puis l'Assemblée décide des étapes suivantes à suivre.

M. HAMILTON a souligné qu'il y avait là une discussion sur le choix des sujets qui seraient choisis et pris en considération par la Chambre. Il a remarqué que dans les autres pays le dialogue avec les citoyens prend d'autres formes, parfois au sein même de la procédure législative. Mais que se pose toujours la difficulté de savoir qui inviter à s'exprimer, qui a quelque chose de pertinent à dire sur un sujet.

Aux Pays-Bas, la Commission en charge de l'organisation des réunions a la responsabilité de prendre toutes ces décisions.

Mme Damayanti HARRIS (Indonésie) a voulu savoir quel était le mécanisme à suivre pour s'assurer que les requêtes soient suivies d'une discussion législative.

M. Jawad Rafique MALIK (Pakistan) a souhaité souligner qu'en tant que personne ayant quelques compétences en management, son inquiétude se portait envers les minorités qui n'étaient pas familières des virtuosités de ce système. Il a donc demandé si la voix des minorités pouvait tout de même être entendue.

M. AL-MAHROOQI a répondu que les sujets étaient répertoriés sur les réseaux sociaux et identifiés par l'utilisation d'un « *hashtag* ». Les réactions des citoyens sont alors analysées puis des experts sont consultés dans le cadre des débats législatifs.

Pendant la séance, se tiennent une analyse et un débat parfois houleux dans la mesure où les invités ont le droit de s'adresser aux parlementaires.

Il a estimé que la meilleure façon d'atteindre les minorités était précisément d'utiliser les réseaux sociaux et d'appeler les citoyens à assister aux séances. Les médias traditionnels ont aussi recours aux réseaux sociaux pour atteindre le maximum de personnes.

Les députés interpellés ont la possibilité de répondre aux critiques, à travers les réseaux sociaux, ou à l'Assemblée. Il a souligné que si l'Assemblée n'avait pas de considération pour la société, les citoyens ne seraient pas enclins à assister à ses travaux, ni à voter. L'Assemblée aide donc les parlementaires à atteindre leurs électeurs en les mettant directement en contact.

Il a conclu sur intervention en précisant qu'un membre du Conseil Consultatif d'Oman était présent dans la salle et qu'il avait été honoré de pouvoir assister à ces échanges.

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a remercié Sheikh AL-MAHROOQI pour sa communication tout en soulignant que le dialogue ne pouvait être exclusivement mené à travers les réseaux sociaux. Il a remercié les membres pour les questions posées.

*****L'association a pris une pause-café entre 15h40 et 16h00*****

4. Election du Président de l'Association

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON, a souligné qu'il était désormais 16h00 passé, et que le délai de dépôt des candidatures à la Présidence de l'Association était échu.


Il a déclaré avoir le plaisir d'annoncer qu'une seule candidature avait été reçue, celle de M. Philippe SCHWAB, qui vient de Suisse. Il a souligné que M. SCHWAB était un membre très actif de l'Association, où il a assumé des fonctions au sein du Comité exécutif en tant que membre ordinaire puis en tant que Vice-Président.

M. SCHWAB a par conséquent été **élu Président de l'Association par acclamation**.

M. Philippe SCHWAB (Suisse) a remercié les membres de l'Association pour leur soutien et la confiance ainsi exprimée. Il a souligné combien il était honoré d'avoir été acclamé Président. Il a remercié Mme Doris MWINGA, la précédente Présidente, ainsi que M. Geert Jan HAMILTON, le Président par intérim, pour les efforts menés en vue de renforcer les liens entre les membres.

5. Communication de M. György SUCH, Directeur général de l'Assemblée nationale de Hongrie : « Parlex : le nouvel outil de législation électronique à l'Assemblée nationale de Hongrie »

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a invité l'orateur à présenter sa communication.

Contexte

de 1989 à 92 : Le début

- ❖ Au lieu du système de parti unique, une démocratie parlementaire pluraliste
- ❖ Gestion des données parlementaires sur la base des bases de données statiques, puis dynamiques

de 1992 à 2015 : Premières étapes

- ❖ Établissement d'un système sous Access
- ❖ Système informatique fonctionnant en réseau local parlementaire
- ❖ et supportant le traitement des propositions des amendements des députés pour le projet de la loi de finances annuelle

2013 : Décision du développement d'un nouveau système informatique qui

- ❖ est connecté à l'internet,
- ❖ rend possibles la rédaction et le dépôt des documents parlementaires par voie électronique,
- ❖ est accessible de n'importe où et n'importe quand pour les utilisateurs,
- ❖ rend plus rapides et plus faciles les processus administratifs,
- ❖ peut être utilisé par tous les participants de la législation,
- ❖ répond aux exigences modernes de sécurité des données.



Les bases du développement

La hiérarchie des normes fixée par la Loi fondamentale

- ❖ Loi fondamentale
- ❖ Loi
- ❖ Décret du Gouvernement
- ❖ Arrêté ministériel
- ❖ Règlement municipal

Les dispositions réglementaires concernant la rédaction des normes juridiques

- ❖ Arrêtés ministériels sur la rédaction des normes juridiques
- ❖ Définition de la structure des normes
- ❖ Éléments de structure limitativement énumérés
- ❖ Règles de référence aux normes strictement définies

Processus parlementaires permanents fixés dans le Règlement de l'Assemblée Nationale

- ❖ Procédure de base de la législation [PARLEX](#)
- ❖ Procédures exceptionnelles (d'accélération) [PARLEX](#)
- ❖ Procédures particulières
 - Proposition de loi de finances [PARLEX](#)
 - Procédure ecclésiastique
 - Traités internationaux



Le processus du développement

Début 2014

- ❖ Création d'un budget indépendant (environ 400 000 EUR)
- ❖ Spécification technique, lancement de l'appel d'offres
- ❖ Adjudication, signature du contrat avec des développeurs externes
- ❖ Organisation de l'équipe projet : 10 développeurs + 20 fonctionnaires

de 2014 à 2016 :

- ❖ Création des groupes de travail fonctionnels – avec la participation des organisations et des unités concernées
- ❖ Développement selon la méthode agile – coopération permanente avec le client, des sprints de 2-3 semaines, contrôle et admission des résultats
- ❖ Tests d'admission fonctionnels par semestre

de 2016 à 2017

- ❖ Acceptation de ParLex
- ❖ Introduction en deux étapes (automne 2016 : utilisation interne du Bureau, printemps 2017 : utilisation complète),
- ❖ Formation des utilisateurs de clé, formations pour les utilisateurs.



Les bases de ParLex

- ❖ Langage de programmation sous le format XML, conforme aux standards internationaux
- ❖ Niveau élevé de la sécurité des données :
 - registre central des utilisateurs
 - droits d'utilisateur selon le rôle et le groupe pour
 - les députés,
 - les acteurs gouvernementaux,
 - le personnel des fractions parlementaires,
 - les fonctionnaires
 - accès à distance par vérification en deux étapes
- ❖ Fonctionnement sécurisé et continu : possibilité de télécharger et imprimer les documents, sauvegarde continue de la base de données
- ❖ Structure de l'écran claire, facile à utiliser.
- ❖ Utilisation simple : automatismes et formulaires intégrés



Les fonctions principales de ParLex

- ❖ **Édition des documents**
 - utilisation de modèles
 - importation des documents
 - rédaction manuelle du texte
 - le logiciel automatiquement contrôle les règles de codification dans le texte
 - gestion automatique des références
 - téléchargement et impression (en format word et pdf)
- ❖ **Gestion de procédure**
 - possibilité d'effectuer les tâches selon la phase de la procédure
 - suivi des délais et avertissements
 - échange des données avec le Système Informatique du Parlement
 - possibilité d'avertissements
- ❖ **Prévalidation**
 - actualisation automatique des références
 - avertissement de l'utilisateur sur les propositions de modification alternatives
 - mise à jour automatique du texte

Les fonctions principales de ParLex dans le processus législatif



La rédaction et le dépôt de la proposition de loi

Documents éditables :

- ❖ proposition de loi qui répond à la régulation
- ❖ proposition de décision
- ❖ amendements
- ❖ autres propositions lançant la procédure
- ❖ documents parlementaires auxiliaires pour aider et préparer la procédure
- ❖ textes de loi à publier

Onálló indítvány
Módosító javaslat
Sürgősségi javaslat
Kivételességi javaslat
Határozati hárszabályi rendelkezésektől való eltérés
Eiőterjesztői tájékoztató
Zárószavazást előkészítő módosító javaslat
Egységes javaslat
Eiőterjesztői munkapéldány

La rédaction et le dépôt de la proposition de loi

❖ Importer d'un document Word



La rédaction et le dépôt de la proposition de loi

❖ Reconnaître la structure



Création de nouveaux éléments structurels





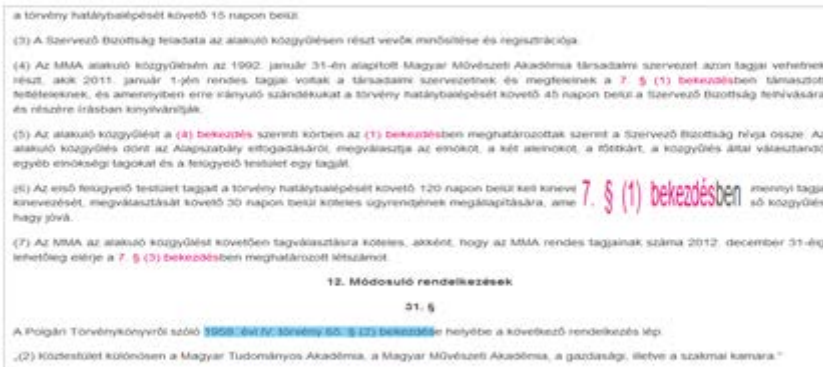
La rédaction et le dépôt de la proposition de loi

❖ Signalisation et correction automatique des défauts d'importation



La rédaction et le dépôt de la proposition de loi

❖ Reconnaissance et gestion automatique des références



1959. évi IV. törvény 65. § (2) bekezdése

La rédaction et le dépôt de la proposition de loi

- ❖ La rédaction et la gestion automatique des justifications liées aux éléments de la structure

L'élément choisi de la structure

The screenshot shows the PARLEX web application interface. A blue arrow points to a row in a table with columns for 'Éléments', 'N°', 'Titre', and 'Statut'. The selected row is highlighted in blue. Below the table, there is a text editor area with the text 'Justifications générales et détaillées éditables' overlaid in blue. The interface includes a top navigation bar with 'PARLEX' and 'Administration' links, and a right sidebar with 'Administration' and 'Général' links.

La rédaction et le dépôt de la proposition de loi

- ❖ Dépôt immédiat ou programmé à une date fixe

The screenshot shows a 'Benyújtás' (Submission) dialog box. It contains the question 'Biztosan be szeretné nyújtani képviselőként?' (Are you sure you want to submit as a representative?). Below the question are two radio buttons: 'Azonnali benyújtás' (Immediate submission) and 'Időzített benyújtás' (Scheduled submission). The 'Azonnali benyújtás' option is selected. Below the radio buttons are three buttons: 'Benyújtás' (Submit), 'Mégse' (Cancel), and 'Letöltés' (Download). Below the buttons is a warning message: '*Kérem benyújtás előtt ellenőrizze a javaslatban a hivatkozásokat és az esetleges sarkalatosági záradék megjelölését, valamint a tervezet szövegének megőrzése céljából töltsen le azt saját gépére!' (I request you to check the references and the possible marginal notes in the proposal before submission, and to download the draft text for its preservation on your own computer!).

La rédaction et le dépôt de la proposition de loi

❖ Dépôt électronique par un modèle généré

Métadonnées générées automatiquement

Minisztreltség

Formly száma: T/16275.
Benyújtás dátuma: 2017-06-20 11:23
Parlex azonosító: Y258A1H00001

Címzett: Kávér László, az Országgyűlés elnöke
Tárgy: Törvényjavaslat benyújtása
Benyújtó: Dr. Semjén Zsolt, miniszterelnök-helyettes
Előadó: Dr. Trócsányi László, igazságügyi miniszter
Törvényjavaslat címe: A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény jogharmonizációs célú módosításáról

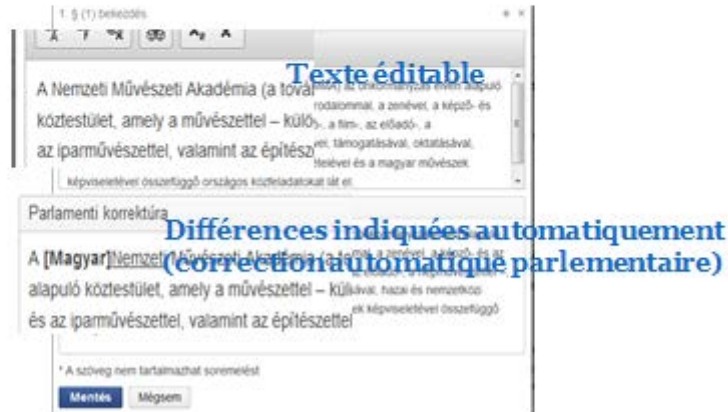
A Kormány nevében mellékletben benyújtom a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény jogharmonizációs célú módosításáról szóló törvényjavaslatot.

Les fonctions principales de ParLex dans le processus législatif



Débat général lors de la séance plénière

- ❖ Préparation des propositions de modification des députés (correction automatique parlementaire)



Débat général lors de la séance plénière

- ❖ Dépôt immédiat ou programmé des propositions de modification à la commission choisie



Débat général lors de la séance plénière

- ❖ Préparation des avis de codification
- ❖ Suivi des délais de dépôt
- ❖ Avertissement automatique concernant la gestion des références lors de la rédaction des propositions de modification
- ❖ Insertion de la proposition de modification librement choisie dans le texte après le traitement de codification



Examen détaillé dans les commissions Procédure devant la Commission des lois

- ❖ Enregistrement des résolutions de la commission, de l'auteur et du gouvernement
- ❖ rédaction du rapport de la commission
- ❖ présentation de la proposition de modification de la commission

The screenshot shows the PARLEX system interface for recording a vote. The page title is "PARLEX" and the subtitle is "Kormányzati Bizottság". The main content area is titled "Bizottsági állásfoglalás" (Committee position) and contains three columns of voting options: "Bizottsági állásfoglalás", "Előterjesztői állásfoglalás" (Proposer's position), and "Kormány állásfoglalás" (Government position). Each column has radio buttons for "támogatja" (supports), "nem támogatja" (does not support), "változtatásokkal tartja fent" (maintains with amendments), and "A módosító javaslat nem hárszabályszerű" (The amendment is not in accordance with the Rules of Procedure). Below these are checkboxes for "A képviselő a módosító javaslatát visszavonta." (The representative withdrew the amendment), "A képviselő a módosító javaslatát az ülésen visszavonta." (The representative withdrew the amendment during the session), "Nem volt szavazás" (There was no vote), and "A módosító javaslat tüllerjeszkedő." (The amendment is amendable). A "Mentés" (Save) button is at the bottom.



Examen détaillé dans les commissions Procédure devant la Commission des lois

- ❖ Création du texte de loi préalable par insertion les projets de modification des commissions



Les fonctions principales de ParLex dans le processus législatif



Vote final lors de la séance plénière

- ❖ Présentation des documents auxiliaires pour présider les votes des séances plénières (téléchargeable en format docx).

A 13. számú módosító javaslat Szék-Bernadett indítványa. Kérdezem a tisztelt Országgyűlést, fenntartja-e a javaslatot? Kérem most szavazzanak! az Országgyűlés a módosító javaslatot: _____ igen szavazattal- _____ nem ellenében- _____ tartózkodással- fenntartotta/nem tartotta fenn.	Lényeg-típusú tartás szabályainak módosítása T/13972/34-biz. jelentés-14. pontja Érintett törvényhely: 277. §(1)-bekezdés Fenntartásleírás/román nyelvű szövege: T/13972/38. Kód: MJF/MNF
---	---

Vote final lors de la séance plénière

- ❖ Aide téléchargeable aux votes pour les fractions (téléchargeable en format xls).

Szavazási sávszám					
Az Országos Magyar Választókérdésről szóló 1997. évi XLV. törvény módosításáról c. előterjesztéshez					
szavazási száma	szavazási feltevel	szavazási oka	módozó benyújtója	módozó pontja	frakció/csoport
1		fenntartás kérelme	Farkas György (UDS)		
2	ha elvált nem	fenntartás kérelme	Demeter Márta (MSZP)		
3	ha nincs fenntartás	külső szavazásleírás	Földes	1	
4		szavazás az összes 2/3-os pontjára	Tornyai János (Lehet)	2	
5		szavazás az összes 1/3-as pontjára	Tornyai János (Lehet)	3	
6		zárószavazás 2/3			
7		zárószavazás kérelme			
8					
9					
10					
11					
12					
13					
14					
15					

Vote final lors de la séance plénière

❖ Enregistrement des résultats des votes

The screenshot shows the PARLEX application interface. At the top, there is a navigation menu with options like 'Szavazások', 'Törvények', 'Közlönykiadás', 'Szavazásnapló', 'HISZ elérés', 'Döntéshozás', and 'Kérdés'. The main content area displays the bill number 'T/126945' and its title 'Országgyűlési törvényjavaslat a honvédelmi és a Magyar Honvédség, valamint a közbiztonság jogrendjéről és más közérdekből fontos kérdésekről szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról'. Below this, there is a table with the following data:

Művelet száma	Értékelés	Szavazott	Írtam	Tartózkodott	Nem volt jelen	Hiányzó
1	Országgyűlés az Országgyűlési törvényjavaslatról szavazásra kéri a javaslat elfogadását	152	42	1	0	0
2	Országgyűlés az Országgyűlési törvényjavaslatról szavazásra kéri a javaslat elfogadását	152	42	1	0	0

↑
Résultats de vote reçus

Vote final lors de la séance plénière

❖ Reporter automatiquement les références liées aux modifications adoptées, générer la structure et le texte définitifs de la loi adoptée

The screenshot shows the PARLEX application interface with a detailed view of the bill's text. The left sidebar shows a table of amendments with columns for 'Művelet száma', 'Értékelés', 'Szavazott', 'Írtam', 'Tartózkodott', 'Nem volt jelen', and 'Hiányzó'. The main content area displays the text of the bill, including sections 3 §, 4 §, and 5 §, with references to the relevant laws and regulations. The text is presented in a structured format, showing the original text and the proposed amendments.



Axes de développement

- ❖ Extension du ParLex aux plateformes diverses (téléphone portable, tablette)
- ❖ Parlements sans support papier
- ❖ Passage total du processus législatif hongrois au numérique (« Processus Législatif Intégré »):
 - préparation au niveau gouvernemental, processus de coordination
 - utilisation d'un schéma descriptif commun pour les normes juridiques
 - signature numérique
 - promulgation par le Président de la République (promulgation électronique)
 - publication automatique de la loi modifiée complète dans le Journal Officiel
 - gestion des références et recherche des liens dans les systèmes juridiques hongrois et européen
 - aide et uniformisation de la réglementation municipale



M. Jawad Rafique MALIK (Pakistan) a demandé quel avait été le budget de ce projet et qui il pouvait contacter à l'Assemblée nationale de Hongrie pour avoir plus d'informations sur ce logiciel Parlex.

M. Marc VAN DER HULST (Belgique) a voulu savoir en quoi consistait le système de développement « agile » évoqué, et si le système de gestion de flux des documents à des fins législatives existait également pour les questions écrites.

M. Simon BURTON (Royaume-Uni) a souhaité avoir davantage d'informations sur le système de gouvernance, notamment sur la personne responsable de ce système et l'éventuelle intervention de parties prenantes extérieures au Parlement.

Le Dr. Horst RISSE (Allemagne) a précisé que le système allemand était comparable au système décrit, mais qu'il se fonde sur une initiative prise par le Gouvernement fédéral et a été mis au point par le ministère de la justice. Le système allemand a donc été prévu pour être utilisé par les différents départements ministériels qui y préparent les projets de loi, bien que le système serve également pour le travail de rédaction au sein du Parlement. Il a donc voulu savoir si en Hongrie il existait également des liens entre le Parlement et les départements ministériels afin de couvrir la totalité du processus législatif.

M. Jose Manuel ARAÚJO (Portugal) a souligné que son assemblée était en train de choisir l'entreprise qui produira un nouveau système de traitement et de numérisation des documents administratifs. Il a voulu savoir comment avait procédé la Hongrie en la matière : si les deux étapes administrative et législative avaient été traitées séparément ou simultanément. Il a souligné qu'il s'agissait là d'un processus qui ne connaissait pas de fin, et a voulu savoir s'il existait une interopérabilité du

système entre les différents organes, particulièrement s'agissant des parcelles entre l'exécutif et le Parlement.

M. Najib EL KHADI (Maroc) a expliqué que le Maroc avait mis en place un système semblable pour gérer les questions écrites, orales et le processus législatif. Cela permet d'accompagner électroniquement le texte, de son dépôt à son adoption par la chambre. Il a ajouté que ce système avait présenté un coût moindre aux budgets évoqués par la Hongrie.

M. Desh Deepak VERMA (Inde) a demandé si l'accès au système des parlementaires était restreint, et ce qu'il en était de la sécurisation des données. Il a voulu connaître la part du travail habituellement effectuée au format papier qui était devenue numérique grâce à ce système.

M. Christophe PALLEZ (France) a demandé combien d'amendements étaient traités chaque année dans le système électronique Hongrois.

M. Renovat NIYONZIMA (Burundi) s'est interrogé sur le niveau de compétence en informatique nécessaire pour que les parlementaires soient à l'aise pour utiliser ces systèmes.

M. SUCH a répondu que le budget prévisionnel avait été respecté. Il a proposé de se mettre en contact avec les membres intéressés pour échanger davantage sur le sujet.

Il a précisé que le « système AGILE » signifie que les informaticiens peuvent mettre en place des évolutions après quelques semaines de fonctionnement du logiciel afin d'adapter la programmation à l'utilisation pratique. Il a en revanche souligné que le logiciel Parlex ne traite pas des questions écrites car elles ne sont pas soumises à des règles quant à leur nombre, leur forme ou leur contenu, tandis que ce logiciel a besoin de limitations pour pouvoir fonctionner.

Le Parlement a conçu ce processus seul, sans consulter le gouvernement, bien que la grande majorité des projets de loi soit d'initiative gouvernementale. Cela aurait donc été catastrophique que le Gouvernement refuse d'utiliser Parlex, mais le Président de l'Assemblée, qui est très respecté par les partis politiques, a apporté son soutien au système de sorte que cela a évité toute forme de résistance. Il a été le facteur humain ayant permis le développement de ce système.

Le Gouvernement manifeste aujourd'hui son enthousiasme face à ce système et le Parlement a joué le rôle de modèle dans son utilisation. Le Gouvernement accède donc au système qui assure la coordination entre les institutions.

Ce système a été mis en place en deux phases. D'abord, les deux systèmes, l'ancien et le nouveau, ont été utilisés simultanément. Puis, une fois vérifié le bon fonctionnement de Parlex, il est devenu obligatoire d'y recourir.

A propos de la sécurité, il a expliqué ne pas être un expert en nouvelles technologies mais a simplement déclaré savoir que différents pare-feu avaient été installés ainsi qu'un système d'identification en deux étapes. Par ailleurs, l'identification depuis l'extérieur du Parlement requiert un jeton pour se connecter.

Il a déclaré ne pas avoir de statistiques quant à la façon dont ce système avait permis de remplacer le papier, mais a souligné que les parlementaires étaient désormais obligés d'utiliser Parlex.

Il a ensuite répondu que le nombre d'amendements déposés avait été à l'origine de la conception de ce projet car il pouvait y avoir plus de 2000 amendements déposés sur les projets de loi budgétaires, qu'il fallait auparavant traiter manuellement. Trop peu de personnes étaient en charge de mener ce travail durant la période budgétaire, mais le renfort de personnel n'était pas nécessaire le reste de l'année, d'où la nécessité de concevoir une gestion électronique de ces amendements.

M. Renovat NIYONZIMA (Burundi) a réitéré sa question quant au standard minimal requis pour que les parlementaires soient capables d'utiliser ces logiciels.

M. SUCH a répondu que la plupart des parlementaires avaient les connaissances minimales requises et que l'utilisation était très facile. Il a souligné qu'en Hongrie les groupes parlementaires ont un rôle important en matière législative et que les parlementaires peuvent donc s'appuyer sur eux. Les parlementaires non rattachés à un groupe peuvent se tourner vers les services informatiques. Par ailleurs, des formations ont été dispensées et du matériel de formation distribué.

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a remercié M. SUCH pour cette communication et les membres pour les questions posées.

6. Communication de M. Anoop MISHRA, Secrétaire général du Lok Sabha d'Inde : « Répondre au besoin d'information des parlementaires pour une plus grande efficacité ».

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a invité l'orateur à présenter sa communication.

Monsieur le Président et éminents collègues,

Je me réjouis d'être ici parmi vous aujourd'hui et je profite de cette occasion pour partager avec vous mes réflexions sur un sujet d'une importance capitale pour nous tous, à savoir *' Les défis en matière d'information pour le Parlement : répondre au besoin d'information des membres du Parlement pour plus d'efficacité.*

Dans le monde d'aujourd'hui, l'information est le fondement même de la prise de décision tant sur le plan politique qu'administratif. Ceci est d'autant plus vrai pour les représentants du peuple qui sont les gardiens de l'intérêt public. Ils doivent avoir un accès libre à des informations authentiques, objectives et non partisans pour discuter des questions et prendre des décisions éclairées. Cela accroît l'efficacité de nos élus, consolidant ainsi les bases de la démocratie.

Monsieur le Président, je crois que le plus grand défi auquel tous les parlements sont confrontés est la nécessité d'évoluer et de s'adapter pour suivre le rythme de la révolution de l'information partout dans le monde. Pour faire face à cette évolution

très rapide, il nous faut de nouveaux dispositifs et outils parlementaires ; munis ainsi des renseignements pertinents en temps utile, les parlementaires deviendront encore plus performants. Il convient aussi d'examiner et de favoriser de nouvelles voies d'échanges avec les médias, le public and la société civile de sorte qu'ils obtiennent des informations de première main sur les questions d'actualité et les doléances publiques.

La prolifération rapide des technologies de l'information et de la communication (TIC) a déjà une grande incidence sur le rôle et les fonctions du parlement et de ses membres, entraînant une transformation profonde du fonctionnement des parlements à travers le monde. A présent, l'accent est mis sur la mise en œuvre des projets e-parlement, ce qui rend les choses plus évaluables, efficaces et transparentes. J'ai le plaisir de vous informer que notre parlement aussi est très proactif dans l'adoption et l'application des technologies de l'information et déploie des efforts sérieux en ce sens. L'année dernière, en juillet 2016, on a lancé un portail électronique à l'intention des membres du Lok Sabha pour faciliter la soumission en ligne des avis par les membres. Le portail fournit des renseignements sur les projets de loi, les travaux de la Chambre, les rapports des commissions, les débats ainsi que d'autres informations. Nous fournissons en ligne et hors ligne toutes les informations sollicitées par les membres. Selon les statistiques disponibles, de juillet 2016 à décembre 2016, le nombre d'informations fournies aux membres était 2762 offline et 271 en ligne. Cette année, jusqu'à septembre 2017, 4112 informations ont été fournies offline et 350 en ligne. Ces chiffres indiquent clairement une forte augmentation du nombre d'informations fournies en ligne, signe que nos membres connaissent de mieux en mieux les technologies de l'information les plus modernes utilisées dans notre parlement.

Par ailleurs, notre parlement va bien dans le sens du e-parlement avec la numérisation de l'ensemble de ses services. La page d'accueil du Parlement de l'Inde fournit un accès gratuit et facile aux informations sur un large éventail de sujets, ce qui est nécessaire à la bonne participation des membres et du grand public au processus d'élaboration des politiques. Nous sommes pleinement attachés à la numérisation de notre bibliothèque, cette vaste réserve de connaissance dont nous sommes fiers, et à la rendre accessible à un large public en plus des membres du parlement. Le nombre croissant des services et opérations en cours d'informatisation nous mène inéluctablement vers un parlement sans papier. Dans un tel cas de figure, il devient impératif pour chaque parlementaire de bien connaître le fonctionnement du nouveau système.

Nous disposons d'une bibliothèque bien pourvue et des services de référence, de recherche, de documentation et d'information très efficaces, chargés de tenir quotidiennement les membres du parlement au courant de l'actualité en Inde et à l'étranger.

Les services de recherche et d'information, conscients des besoins d'information très variés des membres, tâchent de les tenir informés en permanence de l'actualité nationale et internationale et publient une abondante littérature – livres spécialisés, brochures, notes, bulletins et fiches d'information, monographies – sur ces dossiers ainsi que sur les questions importantes qui vont être examinées par les deux chambres du parlement. En 2017, jusqu'à présent, quatre bulletins d'information sur des sujets d'actualités ont été mis au point et diffusés aux membres du parlement. L'information ainsi fournie aide les usagers à créer un point de vue équilibré sur les

questions d'une importance vitale. Sont publiées également des revues comme *The Journal of Parliamentary Information*. De même, pour familiariser les membres avec les pratiques, les procédures, les conventions, les coutumes et les règles parlementaires, les services de recherche et d'information sont chargés de la révision et de la mise à jour du manuel sur les « Pratiques et Procédures du Parlement », publié en 1968 pour la première fois. Au fil des ans, ce traité souvent cité s'est avéré un véritable trésor et un outil de référence indispensable pour les membres.

Le service de référence pour les membres se charge de la diffusion des informations factuelles, objectives et les plus récentes aux officiers président, membres du parlement et présidents des commissions parlementaires sur des mesures législatives importantes et d'autres sujets d'intérêt économique, social, politique, constitutionnel et juridique. Il remplit diverses fonctions, dont la fourniture sur le champ de références des documents publiés à la demande des membres, la réalisation de bibliographies sur des sujets important, dont les projets de loi, la préparation de notes de référence et d'information, de fiches d'information, de dossiers constructeurs, etc., et le maintien des « boîtes d'étude » sur des sujets d'actualité dans le cadre des travaux de référence préparatoires. Une grande partie de ces documents hors sérié sont à présent disponibles sur le site web du parlement indien et sur l'intranet sous forme numérique pour la consultation en ligne par les membres du parlement où qu'ils soient. De plus, il existe un logiciel pour conserver les références faites par les membres du parlement sur une période donnée.

Nos parlementaires disposent également de nombreux dispositifs de procédure qui leur permettent d'obtenir des informations, de soulever des questions d'intérêt public à la Chambre et de veiller à la responsabilité exécutive. Ces dispositifs, dont questions, débats de 30 minutes, questions à court préavis, interpellations, etc., sont conçus de façon à ce que les membres puissent obtenir des renseignements sur les questions urgentes d'intérêt public. En vue de leur exploitation optimale, les règles sont définies dans le Règlement intérieur et de conduite des travaux au Lok Sabha et les directives du président.

Monsieur le Président, dans ce contexte, j'ai le plaisir de vous informer que, tenant compte des besoins d'information des membres, Madame Sumitra Mahajan, la présidente du Lok Sabha, a lancé en juillet 2015 l'initiative de recherche de la présidente ou la *Speaker's Research Initiative (SRI)*. La SRI est composé d'un petit groupe qui organise des conférences et ateliers spécialisés, et qui fournit aux membres des renseignements objectifs sur une grande variété de sujets. Ce dernier facilite également les échanges entre parlementaires et experts de domaine, qui les apportent des connaissances utiles. De plus, dans le cadre de la SRI, on organise des ateliers et conférences sur des questions contemporaines qui ont une grande pertinence pour les membres. Récemment, on a organisé des ateliers sur les objectifs de développement durable (ODD), la taxe sur les produits et services (TPS) ainsi que sur le thème Agriculture – défis, perspectives et solutions. A eu lieu aussi un atelier spécial sur des questions de procédure relatives à la façon de soulever une question urgente d'intérêt public par le biais d'une conférence, à l'intention notamment des membres.

Je crois fermement qu'un accès facile aux informations objectives et fiables est une condition préalable au fonctionnement efficace et significatif de tout parlement. Dans une telle, nous avons toujours œuvré à suivre le rythme des progrès techniques

très rapides à travers le monde, et de s'en servir pour répondre aux besoins d'information des membres de notre parlement. Au fil du temps, l'expérience nous a appris qu'une communication efficace entre les représentants du peuple et leurs électeurs doit être le pivot qui assure le bon fonctionnement du système et du mécanisme pour relever les défis de la nouvelle ère.

Monsieur le Président, une plateforme comme l'Union interparlementaire nous donne à nous tous une très belle occasion de partager nos pratiques et expériences parlementaires. Ce n'est que par l'interaction, l'apprentissage et la coopération mutuels que l'on peut améliorer les institutions et les pratiques démocratiques. Je termine ma présentation avec l'espoir que les délibérations d'aujourd'hui nous permettront de relever les défis auxquels sont confrontés nos parlements, à savoir comment répondre de façon plus efficace aux besoins d'information de nos membres.

Je vous remercie.



M. Paul EVANS (Royaume-Uni) a souligné que les deux précédentes communications étaient liées en ce qu'elles traduisent une volonté d'engager les parlementaires dans l'utilisation des nouvelles technologies. Il a déclaré avoir constaté que les développeurs informatiques avaient tendance à fonctionner étape par étape, en clôturant chaque jour un système à même de fonctionner.

A Westminster, il a été constaté que le personnel connaisseur de la procédure devait être pleinement associé au processus d'élaboration du système. Ils doivent aider les développeurs à prendre les décisions à chaque étape. Parfois, cela conduit à des changements pour remédier à une complexité inutile qui s'est mise en place à travers le temps. L'engagement du personnel comme des parlementaires sont des défis intéressants à relever, d'autant que les parlementaires ont tendance à être réticents à l'utilisation des nouvelles technologies.

Il a demandé si l'Association pourrait rendre possible le partage de solutions entre les différents pays, plutôt que chaque assemblée doive réinventer tout un système à chaque fois. Il s'est demandé si l'UIP ne pourrait pas être un lieu intéressant pour favoriser ces échanges.

Le Dr Jean Rony GILOT (Haïti) a voulu savoir s'il existait une administration commune entre les deux chambres pour qu'il existe ce portail informatique commun aux deux chambres.

Mme Penelope Nolizo TYAWA (Afrique du Sud) a fait part des défis rencontrés en Afrique du Sud lors de l'introduction des nouvelles technologies au Parlement. Il avait été fait appel à une société spécialisée indépendante, et il en est résulté un taux d'acceptation très faible. Le personnel a dû être formé pour qu'il puisse assister les parlementaires, et ce qui a finalement vraiment aidé a été la création d'un groupe de travail de parlementaires consacré aux nouvelles technologies. Ce groupe de travail a travaillé sur la façon de simplifier le système. Le Parlement a été contraint de développer sa propre capacité d'intervention en la matière car le recours à un prestataire de service s'est avéré très coûteux.

M. MISHRA a répondu que l'Inde connaissait un système bicaméral, avec deux portails séparés. Il s'agit là d'une façon de faire, qui en l'occurrence a évité de se poser la question d'un management conjoint du portail.

L'expérience indienne montre que le développement d'un tel portail doit être un processus continu. Le Parlement doit travailler avec les développeurs pour leur expliquer les procédures, et cela ne peut pas être fait en une seule étape. Il s'agit donc là aussi d'un système adaptable.

Il a confirmé que le manque de connaissance en informatique des parlementaires avait été un sujet de préoccupation, mais a précisé que la diffusion des objets électroniques et notamment des *smartphones* avait rendu les choses plus faciles. Cela a donc été une bonne surprise de constater que désormais 40% des questions, observations, amendements et propositions de loi déposés par les membres l'étaient à travers le portail. L'étape suivante consistera à faire en sorte que tous les dépôts soient faits de manière électronique.

S'agissant de la collaboration internationale, il a souligné que les différences de procédures entre les chambres conduiraient à ce que le logiciel élaboré dans un pays ne serait probablement pas opérationnel dans un autre pays. Il a néanmoins affirmé que l'Inde serait heureuse de partager sa technologie avec les personnes intéressées. Il a souligné qu'en tout état de cause, une procédure d'ajustement du système est inévitable.

Les parlementaires ont finalement vu leur travail facilité, notamment parce que les délais de dépôts n'imposent plus qu'ils soient présents en personne au bon moment pour pouvoir déposer leurs initiatives.

Les réponses sont désormais également transmises par voie électronique, ce qui réduit substantiellement la consommation de papier. Il a déclaré espérer que l'Inde atteigne prochainement un système de dépôt entièrement électronique, bien que le Président de la chambre ne se soit pas montré insistant en ce sens.

Enfin, s'agissant des questions de sécurité, il a souligné qu'il avait été initialement envisagé d'avoir un processus de sécurité en trois étapes, mais cela s'est rapidement révélé trop lourd, de sorte qu'un système en deux étapes a été introduit.

M. Renovat NIYONZIMA (Burundi) a noté que les téléphones portables avaient initialement aidé à accoutumer les parlementaires aux nouvelles technologies, et a souhaité savoir quel outil était le plus performant pour se servir de ces plateformes entre les téléphones portables, ordinateurs portables ou tablettes.

M. MISHRA a souligné que la formation du personnel à l'utilisation du portail avait été essentielle.

Il a confirmé que l'utilisation du téléphone portable était tellement facile qu'elle avait permis de familiariser les parlementaires aux nouvelles technologies, mais qu'en raison de leur taille, l'aisance pour lire sur les écrans était un problème. Il a souligné qu'il avait la conviction que les ordinateurs portables seraient prochainement

obsolètes. La tablette apparaît donc comme le meilleur outil. Mais les parlementaires conservent la possibilité de travailler directement depuis leurs téléphones mobiles.

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a remercié M. MISHRA pour sa communication et les membres pour leurs questions.

Il a déclaré qu'il était intéressant que les orateurs soient intervenus sur les aspects non seulement techniques, mais également psychologiques, de l'innovation.

7. Remarques de conclusion

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a levé la séance.

La séance est levée à 17h20.



TROISIEME SEANCE

Mardi 17 octobre 2017 (matin)

Présidence de M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON

La séance est ouverte à 10h05.

1. Remarques introductives

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a invité les participants à prendre place.

Il a souligné que les cabines d'interprétariat avaient été déplacées dans la salle afin de remédier aux problèmes rencontrés la veille.

Il a rappelé que la date limite de réception des candidatures au poste de vice-président de l'association était fixée à ce jour à 11h. Si un seul candidat se présentait, il serait réputé nommé par acclamation.

La date limite de réception des candidatures aux deux postes de membre ordinaire du Comité exécutif intervient quant à elle à 16h30 ce même jour. Le Comité exécutif a renouvelé son souhait d'avoir des candidatures permettant une représentation géographique variée, et équilibrée quant au genre des candidats.

Il a rappelé que la réunion de la matinée finirait plus tôt que d'habitude, à 11h30, afin que les membres soient conduits en bus au Palais Mariinsky, siège de l'Assemblée législative de Saint-Pétersbourg, où ils auront l'opportunité de découvrir les travaux de l'Assemblée et de déjeuner.

2. Ordre du jour

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a souligné qu'il n'y avait pas de modification à l'ordre du jour.

L'ordre du jour a été accepté.

3. Membres

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a annoncé le décès, un mois plus tôt, d'un membre de l'association, M. Mohamed Alim MOHAMED, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée nationale du Soudan. Il a exprimé les condoléances de l'assemblée à la famille et aux collègues de M. MOHAMED.

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a rappelé qu'il devait quitter la séance pour se rendre au Comité exécutif de l'UIP, et a transmis la présidence à M. Philippe SCHWAB, vice-Président.

Thème : L'information et la participation des citoyens (suite)

4. Communication du Dr. Georg KLEEMANN, Secrétaire général adjoint du Bundestag : « Connecter le Parlement au public : les stratégies en ligne du Bundesrat »

M. le vice-Président Philippe SCHWAB a invité l'orateur à présenter sa communication.

Je souhaite tout d'abord remercier nos hôtes pour leur remarquable organisation et pour leur hospitalité.

Mesdames et Messieurs, permettez-moi pour commencer de vous parler brièvement du Bundesrat. Faisant contrepoids au Bundestag et au gouvernement fédéral, le Bundesrat est – en Allemagne et en sa qualité de représentant des Länder allemands – l'organe constitutionnel fédératif. Le pouvoir exécutif des 16 Länder allemands y est représenté ; cela signifie que les ministres-présidents et les ministres des Länder participent activement, par le biais du Bundesrat, à la législation fédérale. Environ 40 % de l'ensemble des lois nécessitent l'approbation expresse du Bundesrat.

Avec ses 69 membres, le Bundesrat est un « parlement » de relativement petite taille. De ce fait, mais aussi en raison du rythme de ses séances qui sont très espacées, le Bundesrat est bien moins présent dans les médias allemands que le Parlement à proprement parler, à savoir le Bundestag allemand avec ses 709 députés nouvellement élus. Il en résulte des défis particuliers pour nos relations publiques.

Dans ce qui suit, j'aimerais me concentrer sur un aspect particulier de nos relations publiques pour vous expliquer comment nous abordons ces (nouveaux) défis dans le domaine de l'information en ligne et en quoi notre travail et notre communication ont changé en la matière ces dernières années.

Le Bundesrat recourt à différents canaux en ligne pour livrer des informations sur son travail. Ces canaux comptent notamment le site Internet du Bundesrat, une application et diverses présences dans les médias sociaux. L'ampleur de la communication s'est considérablement renforcée au cours des cinq dernières années. Cette progression concerne non seulement la quantité d'informations et de contenus diffusés, mais aussi l'éventail des thèmes traités et bien sûr le rythme des publications. Avec nos textes, nos vidéos, nos images, nos flux RSS et nos tweets, pour ne citer que quelques exemples, nous informons également par le biais de formats toujours plus nombreux.

Une tendance supplémentaire se profile : alors qu'il était habituel, autrefois, de publier des communiqués de presse – qui s'adressaient principalement aux journalistes et aux autres représentants de la presse – pour rendre compte du travail du Parlement, nous sommes désormais de plus en plus fréquemment en contact direct avec les citoyens.

Il s'agit clairement d'une conséquence des nouvelles possibilités offertes par les médias sociaux, comme Facebook et Twitter. Je pense que cette évolution est

similaire dans la plupart des Länder : pour de larges parties de la population, l'importance des journaux et autres supports médiatiques imprimés s'amenuise de plus en plus. La télévision traditionnelle est elle aussi touchée par une utilisation médiatique différente de la part des téléspectateurs.

Cette évolution entraîne une mutation des missions et fonctions des journalistes qui, en leur qualité de relais d'opinion, étaient autrefois le principal destinataire de la communication parlementaire. À l'heure actuelle, ils restent – notamment pour le Bundesrat – un destinataire clé de la communication vers l'extérieur, parce qu'ils sélectionnent dans d'immenses volumes d'informations les thèmes qu'ils jugent dignes d'être communiqués et parce qu'ils conservent une certaine influence en tant que gardiens de l'information.

À côté de cela, néanmoins, les médias sociaux ont imposé un forum de communication qui est indépendant, pour l'essentiel, des relais d'opinion traditionnels et des journalistes et auquel les parlements doivent apporter des réponses.

Dans le même temps, les attentes du public ont radicalement changé. Les journalistes et les citoyens demandent des réponses claires et avant tout rapides à leurs questions. Nous sommes exposés à la concurrence des agences de presse et des blogueurs, qui rendent compte quasiment en temps réel de ce qui se passe au Parlement.

Cette évolution du cadre général lance de nouveaux défis aux services de presse et de communication des parlements. De nouveaux groupes-cibles sont apparus, chacun avec des exigences spécifiques. Pour les satisfaire, il est de plus en plus crucial de connaître ses propres destinataires et leurs besoins, et de les analyser avec précision. À l'aide de multiples mesures, nous nous sommes efforcés, ces dernières années, d'assumer ces défis. Nous avons réagi aux changements techniques et sociétaux par le biais de nouvelles offres. Ainsi, le Bundesrat a été l'un des premiers parlements d'Europe à mettre sur le marché une application pour smartphones qui propose à ce jour à de nombreux utilisateurs – dans sa troisième génération depuis 2011 – un outil clé de préparation et d'évaluation des séances plénières.

Nous avons en outre intégré les médias sociaux peu à peu dans notre communication. Nous avons commencé il y a bien des années avec Flickr puis nous avons enchaîné avec YouTube et Twitter. Ce service de transmission de messages brefs a d'ailleurs révolutionné notre travail dans certains domaines. Il nous a permis de délivrer aux publics traditionnels de nos relations publiques des informations plus directes, plus intenses, plus rapides et donc meilleures. Grâce à lui, nous avons également réussi à atteindre de nouveaux groupes-cibles, à susciter de l'intérêt pour la foule d'informations figurant sur notre site Internet et au-delà de ce site.

Le Bundesrat est également présent sur Instagram depuis peu. À travers cette présence, ce sont avant tout les moins de 30 ans que nous visons. Les images et les vidéos servent d'accroche pour attirer l'attention sur le travail législatif du Bundesrat et pour illustrer la diversité du travail d'un « parlement ».

Cela commence à porter ses fruits et ce, sur un marché qui n'est pas simple par rapport à d'autres pays. En Allemagne, l'enthousiasme pour les médias sociaux est bien moindre que dans d'autres régions du monde. Des études montrent que seul un internaute sur deux recourt à ces médias. L'une des raisons principales réside dans une certaine méfiance concernant la protection des données, à laquelle nombre de citoyens d'un certain âge accordent une importance particulière en Allemagne. Les

jeunes générations n'ont en revanche guère de réticences ; ce sont donc avant tout les personnes jeunes qui utilisent les médias sociaux en Allemagne. Plus de 80 % des citoyens âgés de 18 à 35 ans en sont des participants actifs. L'Allemagne avance dans ce domaine ; l'utilisation des médias sociaux progresse, lentement mais sûrement, comme le montre l'évolution que nous pouvons nous aussi observer dans le recours à nos offres.

Le plus gros succès de notre travail de communication ces dernières années a été l'introduction sur notre site Internet d'un nouveau format, que nous avons baptisé Plenum KOMPAKT. Il s'agit du résultat d'une analyse précise des besoins de nos utilisateurs. Dans le cadre de la refonte de notre site, nous nous sommes posé les questions suivantes : quels sont les intérêts véritables des internautes ? Sur quels sujets portent la plupart des questions qui nous sont adressées ? Quels contenus font l'objet de demandes de précisions ? Plusieurs éléments en sont ressortis. Premièrement, il est primordial, pour un grand nombre, d'accéder rapidement à des informations avant tout claires et compréhensibles sur les principales questions abordées lors d'une séance plénière : « À quoi se résume l'essentiel des questions, souvent plus d'une centaine, figurant à l'ordre du jour d'une séance et quels en sont les enjeux exacts ? » Sur ce point, la capacité à traduire, c'est-à-dire à présenter de manière intelligible des sujets législatifs complexes, est particulièrement sollicitée. Je pense qu'en la matière, nous pouvons tous, autant que nous sommes, citer de nombreux exemples issus de notre pratique parlementaire.

Deuxièmement, les utilisateurs exigent de pouvoir trouver rapidement l'information et de pouvoir consulter en toute commodité, le cas échéant, des informations complémentaires et détaillées.

Troisièmement, nous avons réalisé que les intérêts du public diffèrent, pour certains sujets, de nos premières suppositions. Voilà pourquoi notre division de la communication scrute ce qui focalise le plus l'attention dans les médias sociaux, grâce à l'analyse de l'historique des recherches sur Internet et grâce à d'autres types de suivi des médias, afin d'adapter les informations diffusées par le « Parlement ». Quatrièmement, nous avons constaté qu'en ce qui concerne la diffusion de l'information, la distinction opérée entre nos divers groupes-cibles, qui mettait par exemple les citoyens intéressés d'un côté et les journalistes de l'autre, n'a plus lieu d'être. Aujourd'hui, ces deux groupes-cibles demandent des informations bien présentées et intelligibles. Nous avons donc décidé de supprimer cette distinction, de dédier à tout un chacun les informations en provenance du Parlement et d'éliminer autant que possible la rubrique Communiqués de presse qui a fait partie intégrante de notre communication pendant des décennies.

Qu'avons-nous fait, très concrètement ? Qu'y a-t-il derrière Plenum KOMPAKT ? Il s'agit d'une rubrique qui regroupe pour la première fois dans une vue d'ensemble sur une page Internet des informations détaillées sur chaque séance plénière. Sans devoir naviguer d'une page à l'autre, les citoyens intéressés et les représentants des médias y trouvent des informations compréhensibles en amont et en aval des principaux sujets traités lors de telle ou telle séance plénière. Abordant une sélection de points de l'ordre du jour, cette page Web résume clairement pour tout un chacun un certain nombre de projets et de résultats de séance plénière parfois fort complexes. Les liens qui y figurent renvoient à des informations plus détaillées et approfondies, c'est-à-dire aux imprimés et aux décisions du Bundesrat dans leur

version originale. Plenum KOMPAKT annonce également quels intervenants prendront la parole à propos des différents points de l'ordre du jour et publie directement après la séance les vidéos des discours.

Comptant parmi les nombreux autres éléments proposés, des photos de la séance plénière peuvent être téléchargées à partir de cette page et peuvent ensuite être utilisées à titre gratuit pour la diffusion externe d'informations.

Il est possible de s'abonner aux contenus de Plenum KOMPAKT en recourant à un service de courrier électronique. Nous signalons également en temps réel par le biais de Twitter toute nouvelle information publiée sur cette page. Intégré dans l'application du Bundesrat, Plenum KOMPAKT est également disponible hors ligne. Téléchargeables et gratuits, les différents contenus de Plenum KOMPAKT peuvent être partagés en ligne : chacun peut donc les utiliser rapidement à titre gracieux pour diffuser des nouvelles en provenance du Bundesrat. Les journalistes ne sont pas les seuls à s'en servir abondamment : les membres du Bundesrat et les administrations des 16 Länder y puisent eux aussi des textes, des photos et des vidéos pour les publier sur leurs propres canaux.

Voilà plus de trois ans que nous diffusons des comptes rendus des séances plénières du Bundesrat par le biais de Plenum KOMPAKT et que nous recevons régulièrement de nombreux retours positifs.

Mesdames et Messieurs, chers collègues, à travers cette présentation succincte de Plenum KOMPAKT, je vous ai présenté un simple élément de notre travail de relations publiques. Il témoigne de nombreux autres éléments et symbolise la transformation de nos relations avec le public. Comparé aux décennies passées, ce processus est extraordinairement dynamique – et cette mutation est passionnante. En notre qualité d'« immigrants du numérique », nous devons nous aussi nous y adapter. Mais d'après moi, une chose est certaine : les parlements doivent rester en phase avec le changement, ils doivent proposer des informations innovantes et conviviales. C'est là le seul moyen d'atteindre également les citoyens, qui confèrent leur légitimité à nos parlements.

Merci pour votre attention.



M. Jose Manuel ARAÚJO (Portugal) a voulu savoir si les vidéos étaient diffusées après chaque session plénière. Il a demandé si les groupes parlementaires demandaient à disposer de la vidéo immédiatement après l'intervention du député, par exemple pour pouvoir la publier sur les réseaux sociaux.

Mme Yardena MELLER-HOROVITZ (Israël) a souhaité partager l'expérience de son Parlement en matière d'enregistrement vidéo. Ce système a été renouvelé lors de la précédente session, et, outre la séance plénière, sept commissions disposent de l'enregistrement et de la diffusion des débats en direct. Il est fait usage d'un système spécifique qui permet de synchroniser la vidéo et le texte écrit. Un travail est en cours de réalisation sur la reconnaissance de discours automatique afin d'améliorer la synchronisation et de permettre une publication instantanée.

M. Helgi BERNÓDUSSON (Islande) a voulu savoir comment ces efforts avaient été perçus par le public et si les médias sociaux avaient changé le travail du Parlement et des acteurs politiques.

Mme Agatha RAMDASS (Suriname) a déclaré que son Parlement avait fait des progrès, ces dernières années, en terme de communication avec le public. Le service de l'enregistrement a vu ses effectifs quadruplés. Le site internet a été renouvelé. En janvier, un nouveau système a été mis en place pour permettre la diffusion des séances. L'un des développements les plus récents a consisté dans le lancement d'une nouvelle application mobile qui permet au public d'avoir accès à l'information relative au Parlement plus facilement.

Mme Penelope Nolizo TYAWA (Afrique du Sud) a constaté que généralement, les informations parlementaires n'étaient pas perçues comme des informations prioritaires, et a demandé comment l'Allemagne surmontait cette difficulté.

M. Sangay DUBA (Bhoutan) a souligné que le travail journalistique, qui pointe aussi les mauvaises nouvelles, était moindre en raison des réseaux sociaux, et s'est interrogé sur la façon dont le Bundestag gérait l'information, s'il n'existait pas un risque que seules les bonnes nouvelles soient délivrées.

M. KLEEMAN a rebondi sur la dernière question qui permet d'illustrer l'approche du Parlement, qui se contente de diffuser l'information brute, plutôt que donner des nouvelles critiques. L'information délivrée est neutre et non politique, ce qui est une distinction majeure.

Il a souligné que l'approche d'Israël était intéressante et a formulé le vœu que ce système devienne une réalité en Allemagne dans les prochaines années.

Il a confirmé que les réseaux sociaux avaient en effet changé le travail parlementaire : les membres savent désormais que tout ce qu'ils disent est enregistré et connu non seulement du public présent, mais aussi à la disposition de tous puisque les contenus sont mis immédiatement en ligne. Cela a eu pour conséquence une augmentation du nombre de discours parce que les membres savent qu'il existe une audience en ligne.

Il a souligné qu'au Bundesrat il n'y a pas de groupes politiques, de sorte qu'aucune information n'est délivrée par avance à qui que ce soit. L'information est délivrée de façon neutre et simultanée, tout le monde reçoit donc l'information en même temps. Le rôle de l'administration est d'informer les membres et le public. Il arrive parfois que l'administration soit critiquée, lorsque les membres considèrent que la formulation n'est pas neutre et demandent qu'elle soit modifiée, mais l'administration essaie de rester ferme.

M. le vice-Président Philippe SCHWAB a remercié le Dr. KLEEMANN 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:

« Le renouvellement massif des députés français lors des élections législatives de juin 2017 »

M. le vice-Président Philippe SCHWAB a invité l'orateur à présenter sa communication.

L'élection inattendue de M. Emmanuel Macron à la Présidence de la République le 7 mai 2017 a bouleversé le paysage politique français, au détriment en particulier des partis de gauche et de droite qui avaient occupé alternativement le pouvoir depuis plus de trente ans. Les élections législatives du 11 et 18 juin ont confirmé les résultats de l'élection présidentielle en donnant au parti du Président, « La République en marche », une très large majorité à l'Assemblée nationale : 314 sièges sur 577. À l'issue du premier tour, il avait même paru possible que ce groupe compte plus de 400 députés, ce qui n'aurait pas permis de le réunir périodiquement ailleurs que dans la salle des séances plénières. Cet élément matériel n'est qu'un parmi d'autres questions d'organisation à prendre en considération par l'administration parlementaire pour faire face au renouvellement d'une assemblée qui se traduit par l'arrivée massive de nouveaux membres qui n'y avaient jamais siégé.

1. Un renouvellement massif et inédit

Les élections de juin 2017 ont abouti à un renouvellement massif des membres de l'Assemblée nationale. Parmi les 577 députés sortants, seuls 145 ont été réélus, soit environ 25 % du total. Le taux de renouvellement qui est donc de près de 75 %⁷ est élevé : 40 % des sièges avaient changé d'occupants aux précédentes élections en 2012 quand une majorité de gauche avait succédé à une majorité de droite. En réalité avec 432 nouveaux députés dont 415 qui n'avaient jamais été élus à l'Assemblée nationale, il s'agit même d'un renouvellement inédit sous la Vème République. Il faut remonter aux débuts de ce régime, en 1958, pour trouver un chiffre approchant, 310 nouveaux élus sur 576 sièges ou plus récemment en 1993 avec 262 nouveaux élus.

Ce renouvellement est d'abord un changement politique. Un observateur a qualifié le renouvellement de l'Assemblée nationale de « *révolution de velours* » au cours de laquelle « *un système politique s'est effacé et un autre système... - ou en tout cas, une autre classe politique – l'a purement et simplement remplacé* » (Gilles Finchelstein, « Le débat » septembre-octobre 2017). Pour donner la mesure parlementaire de ce choc, il faut rappeler que le groupe parlementaire du parti du président Macron qui n'existait pas sous la précédente législature compte 314 membres, que celui du parti socialiste qui avait la majorité absolue entre 2012 et 2017 avec près de 300 membres n'en a plus que 31 (groupe Nouvelle Gauche) et que le principal parti d'opposition de droite au cours du quinquennat de M. François Hollande a perdu une centaine de députés (groupe Les républicains, 100 membres actuellement).

Le renouvellement est aussi celui du visage de l'Assemblée nationale. Elle est rajeunie puisque l'âge moyen des députés passe de 54 à 48 ans, que les moins de 50 ans y sont majoritaires et que 29 députés ont moins de 30 ans, ce qui est sans précédent. C'est aussi une assemblée plus proche de la parité avec 224 femmes (39%

⁷ Le taux de renouvellement est très exactement, si on ne tient pas compte des députés non élus sous la précédente législature mais ayant eu un mandat dans une autre législature, de 415 / 577 = 71,92 %.

contre 27% en 2012). L'évolution sociologique est plus difficile à mesurer : il semble que le nombre de députés appartenant aux catégories socio-professionnelles les plus élevées (chefs d'entreprise, cadres du secteur privé ou professions libérales, constituant au total deux tiers des effectifs) ait augmenté au détriment des cadres de la fonction publique et des catégories moyennes.

Mais l'élément le plus marquant, encore une fois, est l'élection de 415 députés néophytes. Ce phénomène résulte principalement de la volonté du parti « La République en marche » (REM) de renouveler la classe politique puisque parmi les plus de 500 candidats du mouvement présidentiel aux législatives des 11 et 18 juin, on comptait seulement 28 parlementaires sortants. En conséquence de sa victoire électorale, 90% des 314 députés de REM sont nouveaux mais 91% des 47 députés de son allié centriste MODEM et 94% des 16 députés du groupe de gauche « La France insoumise » le sont aussi.

Les médias ont regardé de plus près quel était le degré d'expérience des nouveaux élus dans d'autres assemblées élues. Il en ressort que 188 députés sont arrivés sans expérience électorale tandis que 230 nouveaux députés ont déjà eu des mandats électifs, notamment comme conseillers municipaux (communes). Toutefois si l'expérience d'un mandat local est utile, elle s'avère très différente d'un mandat national car les débats sont bien plus politiques au Parlement et le travail législatif très spécifique.

On aurait pu penser que le nouveau groupe majoritaire s'appuierait sur la poignée de députés expérimentés (majoritairement issus des partis socialiste et écologistes) pour occuper les postes de responsabilité au sein de la nouvelle assemblée. Si tel a été le cas pour les deux plus importants, ceux de président de l'Assemblée nationale (M. François de Rugy, réélu député après deux mandats) et de président du groupe REM (M. Richard Ferrand, deuxième mandat de député), il n'en a pas été ainsi pour les postes au Bureau et pour les présidences des commissions. Ainsi 4 seulement des 9 présidents de commission désignés en juin 2017 avaient déjà siégé sur les bancs de l'Assemblée nationale mais aucun des six vice-présidents de l'Assemblée. Certains de ces vice-présidents, lancés directement dans l'arène, sans aucune expérience préalable des débats en séance publique, ont été appelés à les présider dans le contexte politique tendu du début de la session et ont éprouvé de grandes difficultés à imposer leur autorité et à conduire la séance dans la sérénité. Comptage contesté des votes, parole donnée ou refusée hors du cadre règlementaire, « cafouillages » divers, autant d'occasions justifiées ou non pour les députés les plus expérimentés de « bizuter » les novices du « perchoir » (le fauteuil présidentiel).

Pour compléter le tableau d'une assemblée novice, on notera que les nouveaux députés sont arrivés avec des collaborateurs personnels n'ayant pas en majorité plus d'expérience du travail parlementaire.

Au-delà des incidents de séance mentionnés ci-dessus et finalement aussi anecdotiques que traditionnels, quels sont les changements de comportement qu'a amenés l'arrivée de députés n'ayant jamais exercé de mandat parlementaire ?

2. Nouveaux députés, nouveaux comportements

- **La fin de l'absentéisme ?**

Un premier changement visible de tous a été la présence massive des députés en séance publique pour tous les débats et pas seulement pour l'heure des questions au gouvernement qui sont retransmises en direct par la télévision publique. Traditionnellement les débats législatifs, surtout les plus techniques, ne réunissaient qu'une partie des députés, l'Assemblée nationale ne s'étant imposé aucune règle de quorum. Faut-il y voir dans un hémicycle plein du matin au soir d'abord la volonté des nouveaux députés de rompre avec l'absentéisme souvent reproché par l'opinion publique à leurs prédécesseurs ? Ou un manque d'expérience car ces prédécesseurs expliquaient leur défaut d'assiduité par le faible enjeu de participer à d'interminables débats d'amendements quand on n'est pas un spécialiste du texte en discussion ? Il sera intéressant de voir si ce phénomène de présence massive en séance va perdurer. Présence en séance mais aussi en commission (comme dans tous les autres organes officiels) au point que certaines salles de commission s'avèrent trop petites pour accueillir tous les membres de la commission, problème qui ne s'était jamais posé sous la précédente législature.

En séance comme en commission cette présence massive des nouveaux députés et donc notamment de ceux de la majorité a parfois été une présence muette. En effet les prises de parole des députés du groupe REM ont été au début rares à la fois par manque de connaissance de la procédure (dans une interview, une nouvelle députée se dit fière d'avoir pris la parole en séance pour la première fois en levant la main tout simplement, « *Au début je n'avais pas mesuré que c'était possible* ») et par manque d'organisation. Dès lors les groupes d'opposition ont pu paraître monopoliser le débat soit parce qu'ils disposaient de députés expérimentés soit parce que du fait d'un faible effectif ils ont pu se mobiliser et se coordonner plus facilement. Sur ce point on peut penser que l'évolution sera rapide et que notamment on verra à nouveau des députés de la majorité présenter et soutenir de nombreux amendements (ainsi par exemple ils en annoncent une centaine sur la partie recettes de la loi de finances discuté prochainement).

Dans le même esprit d'assiduité, un autre changement notable mais qui devra être confirmé doit être signalé : alors que depuis des années la semaine de travail à l'Assemblée nationale avait tendance à se rétrécir aux mardi et mercredi, les députés arrivant pour la plupart à Paris le lundi soir ou le mardi matin et reprenant le chemin de leur circonscription dès le jeudi matin, comme on pouvait le mesurer aussi bien à la faible affluence en séance le jeudi et pour les rares séances du vendredi et du lundi qu'à travers le taux d'occupation de la résidence hôtelière de l'Assemblée nationale, la nouvelle génération 2017 est présente 4 ou 5 jours par semaine au Palais-Bourbon, siège de l'Assemblée. Organiser une réunion de commission ou d'un groupe de travail le jeudi voire le lundi est parfaitement admis de tous. Là encore il faudra voir si ce rééquilibrage entre le travail de terrain et le travail législatif est durablement acquis maintenant que les parlementaires français ne peuvent plus cumuler leur mandat national avec une fonction exécutive locale.

- **Apprendre les règles ou les changer ?**

La nouvelle législature a été ouverte le 28 juin avec l'élection du président de l'Assemblée nationale, une dizaine de jours après le deuxième tour des élections. La semaine suivante, le 5 juillet, commençait en commission et en séance le travail législatif avec l'examen de plusieurs projets de loi présentés par le nouveau gouvernement. Ainsi presque du jour au lendemain des députés qui n'avaient aucune pratique de la fabrication de la loi ont été confrontés aux complexités et aux subtilités de la procédure parlementaire.

Le groupe majoritaire REM avait organisé le premier week-end après les élections un séminaire de formation de ses membres. L'administration de l'Assemblée a proposé aux nouveaux élus des séances d'information sur la procédure parlementaire. Une fois les commissions constituées, a été organisée par le secrétariat de chaque commission une séance de formation à la procédure en commission au cours de laquelle ont été notamment exposées les modalités de rédaction, de dépôt (par voie électronique) et de discussion des amendements. Ces séances ont rencontré un vif succès, avec des députés attentifs et intéressés. Le sentiment est que les nouveaux députés ont la volonté d'apprendre les règles du jeu et de s'y conformer. Ils ne veulent pas ressembler à leurs prédécesseurs accusés d'être professionnels de la politique mais considèrent qu'ils n'ont pas d'autre choix que de s'imprégner des règles en vigueur et de les respecter scrupuleusement.

Toutefois ils peuvent manifester une certaine défiance à l'égard de ce qui dans ces règles relève non du droit codifié mais de la coutume, de la tradition ou des précédents dont on sait pourtant l'importance dans le droit et la pratique parlementaires. Face à la règle non écrite, la transgression paraît plus légitime. Un exemple est le refus d'un certain nombre de députés, particulièrement ceux du groupe présidé par M. Jean-Luc Mélenchon, « La France insoumise » de porter la cravate et la veste en séance plénière. De fait cette obligation résultait d'une décision du Bureau et ne figurait pas dans le Règlement de l'Assemblée. C'est pourquoi en juillet le Bureau a constaté qu'il n'y avait pas lieu d'obliger les hommes au port d'une veste et d'une cravate dans l'hémicycle, ouvrant officiellement à la voie à des tenues vestimentaires en séance nettement plus décontractées que par le passé.

Un autre exemple de refus des règles non écrites est l'élection d'un Questeur représentant l'opposition mais n'appartenant pas, comme la tradition le voulait, au groupe le plus important de l'opposition.

- **Les étonnements des nouveaux députés**

Le comportement des nouveaux députés peut parfois surprendre les habitués de la vie parlementaire mais ces nouveaux députés ont pu eux-mêmes s'étonner de ce qu'ils ont découvert en arrivant à l'Assemblée nationale.

- étonnement devant la lourdeur du travail parlementaire

Certains s'étonnent du nombre et de la longueur des réunions de commissions et des séances plénières, quelques-uns ne connaissant jusque-là que les séances de questions au gouvernement qui sont la face apparente du travail parlementaire. Reflétant une impression partagée par plusieurs nouveaux députés, l'une d'entre eux déclare dans une interview : « *J'ai été étonnée par la longueur des discussions*

autour des amendements. J'ai l'impression qu'on pourrait aller plus vite mais c'est peut-être parce que je viens du privé.». Un autre se dit surpris qu'on puisse déposer un amendement de suppression d'un article puis de suppression de chaque alinéa du même article. Le sentiment général est que la procédure de discussion des textes est lourde et les débats souvent très techniques. Et que les délais de préparation des débats et de dépôt des amendements sont trop courts.

- étonnement devant l'ampleur des moyens mis à leur disposition

Lors de leur accueil par les services, ont été exposées aux nouveaux députés toutes les facilités matérielles qui leur sont accordées pour l'exercice de leur mandat : cartes de transport, abonnements téléphoniques, possibilités d'hébergement, enveloppe financière pour l'emploi de collaborateurs, prise en charge de frais divers. Certains ont dans un premier temps jugé que ces moyens étaient excessifs par rapport à leurs besoins, sans vraiment mesurer la charge et le rythme du travail auxquels ils sont soumis. Assez rapidement ils ont pu en prendre conscience. Comme le note récemment un journaliste, « *Aujourd'hui peu s'étonnent encore de leur droit à voyager gratuitement par le train en première classe, surtout lorsqu'il leur faut faire parfois deux aller-et retour à Paris dans la même semaine.* »

Désormais donc les moyens de travail peuvent être estimés insuffisants. Parfois ils sont aussi considérés comme inadaptés. Les nouveaux députés appartiennent à une génération très au fait des technologies informatiques les plus récentes. Les équipements et logiciels proposés par l'Assemblée nationale peuvent leur paraître ne pas répondre à leurs besoins de mobilité et de partage de l'information.

- étonnement devant les contraintes de sécurité

Les nouveaux députés portent systématiquement leur badge, phénomène tout à fait inédit mais une partie d'entre eux ont du mal à accepter les contraintes de sécurité liées à la menace d'attentats terroristes. C'est le cas de la règle qui oblige un député à fournir les données d'identité de ses visiteurs trois jours au moins avant la visite.

Face à des nouveaux comportements, l'administration parlementaire doit elle-même évoluer. Face à de nouvelles attentes, elle doit trouver des réponses. Le renouvellement massif est un défi.

3. Les défis du renouvellement pour l'administration parlementaire

Le premier défi auquel a été confrontée l'administration parlementaire, avec l'afflux de très nombreux nouveaux députés, a été de les installer en peu de temps dans les bureaux qui leur ont été affectés par accord entre les groupes politiques et de les doter rapidement de moyens de travail informatiques et téléphoniques. Les députés sortants ayant eux la possibilité d'utiliser leur ancien bureau déjà équipé jusqu'au moment d'un éventuel déménagement, on a vu pendant plusieurs jours dans les couloirs et les espaces de travail en « open space » de nombreux nouveaux députés commencer à travailler sans bureau fixe. Pourtant dans l'ensemble ce défi a été correctement relevé.

Le deuxième défi est pour le budget de l'Assemblée. Le budget 2017 et en particulier les dépenses consacrées au changement de législature avaient été établies sur l'hypothèse conventionnelle d'un taux de renouvellement de 50 %. Un taux de près de 75% a bouleversé les prévisions et mis à mal les provisions. Les dépenses ont été plus importantes que prévues mais surtout au profit des députés sortants dont le

nombre avait été sous-estimé. Ainsi alors qu'il avait été envisagé que 142 députés sortants deviendraient des pensionnés de la caisse de retraites de l'Assemblée, ils sont 225, ce qui entraîne une forte dépense supplémentaire en 2017. De même 97 députés sortants n'ayant pas l'âge de la retraite bénéficient d'une aide au retour à l'emploi, c'est-à-dire d'une allocation chômage. En 2012 ils n'étaient que 44.

Les indemnités de licenciement des collaborateurs des députés non réélus sont à la charge du budget de l'Assemblée nationale. Sur la base d'un taux de renouvellement de 50 %, était attendu et pré-financé le licenciement de 1000 collaborateurs. En fin de compte plus de 1300 ont perdu leur emploi et la dépense supplémentaire est de plusieurs millions d'euros.

Mais le troisième et plus important défi est celui de l'adaptation aux besoins et aux aspirations d'une « nouvelle classe politique ». Ces besoins et aspirations encore mal perçus et pas clairement formulés sont de tous ordres.

On a pu observer que les nouveaux députés fument plus mais boivent moins. Que la buvette parlementaire doit renforcer ses stocks de coca-cola et de bière et diminuer ceux de vin rouge. Que le restaurant sert moins de steaks et plus de salades.

Il est clair que le nombre et la surface des bureaux des députés est devenue insuffisante du fait que les nouveaux députés ont plus de collaborateurs à Paris et moins dans leur circonscription. Il n'est pas rare de voir un député partager son bureau de 15-20 m² avec deux collaborateurs. Le nombre de bureaux-chambres (avec lit pliant et cabinet de toilette) ne répond pas à la demande de députés passant trois à quatre nuits à l'Assemblée et qui ne veulent pas aller dans un hôtel. Quelques-uns ont donc entrepris de camper dans un bureau qui n'est pas prévu à cet usage. L'installation d'une crèche est réclamée par des députés ayant de jeunes enfants.

La dématérialisation totale des procédures est attendue mais aussi les outils informatiques permettant de la pratiquer.

Une grande attention est portée à la déontologie chez des députés qui ont été élus sur un programme de moralisation de la vie politique et veulent être inattaquables sur ce plan. La déontologie de l'Assemblée nationale et sa petite équipe administrative sont extrêmement sollicités.

Très sollicités aussi sont les administrateurs affectés auprès des commissions et des autres organes parlementaires pour assister les députés dans leur travail de contrôle et d'évaluation. La demande de création de commissions d'enquête, de rapports d'information, de groupes de travail ou d'études est très pressante en ce début de législature. Elle témoigne de la motivation des nouveaux députés pour exercer pleinement leur mandat.

Au-delà de ces manifestations des changements de comportement et de mentalité, se dessine la volonté de réformer en profondeur l'institution parlementaire dans tous ses aspects : nombre, statut et conditions de travail des députés, procédure législative, moyens de contrôle et d'évaluation, ouverture de l'Assemblée sur la société, participation des citoyens au débat parlementaire, exigences du développement durable dans le fonctionnement de l'Assemblée. Ce sont les chantiers désormais ouverts à l'initiative du président de l'Assemblée nationale.

Ce sont aussi les domaines dans lesquels l'administration parlementaire devra faire la preuve de sa capacité d'adaptation et d'innovation



M. le vice-Président Philippe SCHWAB a annoncé qu'il était désormais 11 heures passé et que le délai de dépôt des candidatures à la vice-Présidence de l'Association était échu.

Il a déclaré qu'une seule candidature avait été reçue et qu'en pareille circonstance il n'y a pas lieu d'organiser un vote, le candidat étant élu par acclamation.

Il a invité les membres à procéder à l'élection par acclamation du candidat, membre du Comité exécutif, M. Najib El KHADI, Secrétaire général de la Chambre des représentants du Royaume du Maroc, au poste de vice-Président de l'Association.

M. El KHADI a été élu, par acclamation, vice-Président de l'Association.

M. le vice-Président Philippe SCHWAB lui a souhaité beaucoup de succès dans cette nouvelle fonction et s'est réjoui de travailler avec lui ces prochaines années. Il a invité les membres à revenir au sujet de la communication de M. PALLEZ, et leur a demandé s'ils avaient des questions à ce sujet.

Mme Yardena MELLER-HOROVITZ (Israël) a déclaré que ces dernières années, Israël avait connu des changements similaires. A chaque élection, environ un tiers des 120 membres élus sont nouveaux. Des formations sont organisées. Lors d'une journée d'accueil intensive, les parlementaires se voient remettre des informations détaillées, y compris sur des questions très pratiques, afin qu'ils sachent où trouver tout l'équipement nécessaire. Cela aide à assurer de façon fluide les premières procédures.

M. Daniel GUSPAN (Slovaquie) a témoigné qu'en Slovaquie également il y avait beaucoup de nouveaux parlementaires. Il a voulu en savoir plus sur le contenu et la façon dont avaient été déterminées les règles relatives aux tenues vestimentaires.

M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU (Turquie) a expliqué comment le Parlement Turque avait fait face à des défis similaires, rappelant que la moyenne d'âge des parlementaires est de 50 ans. Il a souligné l'intérêt pour le Parlement des citoyens, qui peuvent même manger au restaurant parlementaire. Il a demandé combien de citoyens visitaient l'Assemblée nationale chaque année et s'ils avaient accès au restaurant lors de leur visite. Il a également voulu savoir si l'Assemblée nationale proposait des espaces récréatifs ainsi que des espaces de repos pour les députés, et s'il existait des appartements où les députés venant de loin peuvent passer la nuit.

Mme Lydia KANDETU (Namibie) a déclaré que l'expérience décrite par M. PALLEZ lui était familière et a voulu savoir si les jeunes parlementaires nouvellement élus avaient amélioré la teneur des débats, et s'ils demandaient de l'aide à l'administration. Elle a déclaré avoir le sentiment que les partis politiques devraient peut-être former leurs candidats avant même qu'ils ne se présentent aux élections législatives, afin qu'ils sachent en quoi consiste le travail parlementaire.

M. Simon BURTON (Royaume-Uni) a demandé quelles mesures avaient été prises par l'administration pour comprendre les besoins et les préoccupations des nouveaux parlementaires.

M. Jean NGUVULU KHOJI (République démocratique du Congo) a souligné que tous les Parlements étaient potentiellement concernés par ce type de renouvellement massif. Il a voulu savoir si des députés présentaient des handicaps physiques et, le cas échéant, si des dispositions particulières avaient été prises pour eux. Il a aussi rebondi sur la question de la tenue vestimentaire, soulignant que le fait de consigner des règles dans le règlement intérieur pourrait éviter de mauvaises surprises à l'avenir.

M. PALLEZ a déclaré rejoindre les membres sur le fait que la formation était la clef du problème, mais qu'il était très difficile d'organiser cette formation, particulièrement lorsque l'on dispose de très peu de temps avant le début de la session.

Il a relaté que la règle rendant obligatoire le port de la cravate résultait d'une décision du bureau de l'Assemblée, et non du règlement intérieur. La question de la tenue des femmes, notamment sur le port du jean et de la robe sans manche, est très délicate à réguler. Aucune mesure n'a été adoptée sur ce point lors de la précédente législature. Finalement, le bureau a décidé qu'il n'était plus interdit de pénétrer dans l'hémicycle sans cravate.

Il a souligné qu'environ 200 000 visiteurs se rendent chaque année à l'Assemblée nationale, mais qu'ils n'ont pas accès aux restaurants qui sont réservés aux parlementaires. Peu d'espaces de récréation sont prévus puisque seule une salle de sport est mise à disposition, en revanche des possibilités de logement existent avec une résidence hôtelière comprenant 50 chambres ainsi que 200 bureaux-chambres qui comprennent un lit pliable et un cabinet de toilettes, bureaux qui sont très demandés par les députés.

M. PALLEZ a souligné qu'une demande d'installation d'une crèche a été formulée suite à l'arrivée de jeunes députés. Il a demandé si d'autres Parlement avaient une expérience en la matière.

Il a déclaré ne pas pouvoir se prononcer sur l'amélioration de la qualité des débats à la suite de l'arrivée des nouveaux députés en raison de son devoir de réserve, et a précisé que les députés du groupe « La République en marche » avaient été sélectionnés sur CV, pour chaque circonscription, par un comité. Ces députés ne se connaissaient donc pas et sont venus faire un séminaire à l'Assemblée nationale durant un week-end afin de se rencontrer. La tenue de cette réunion au sein de l'Assemblée nationale a d'ailleurs valu quelques critiques à l'administration.

En réponse à la question de savoir comment comprendre les attentes des nouveaux élus, il a expliqué que cela reposait pour le moment principalement sur des perceptions, mais que le questionnaire constitue une pratique qui sera ultérieurement développée, par exemple sur la question de la crèche pour savoir si cela répond à un réel besoin. Des sondages ont également été opérés sur les thèmes de l'usage du téléphone et du logement.

Il a répondu qu'il n'y avait pas de député handicapé parmi les députés nouvellement élus, mais qu'un député handicapé, déjà présent sous la précédente législature, bénéficiait de l'aide d'un assistant.

Revenant sur la question de la tenue vestimentaire, il a raconté que certains députés s'étaient rendus en short au restaurant, mais pas en séance. Si une telle situation se produisait le Président de séance pourrait demander aux députés de mettre une tenue plus adaptée.

M. Cesar PAREJA (Philippines) a expliqué que son Parlement avait fait l'expérience des mêmes difficultés mais dans une dimension moindre. Des week-ends d'ateliers destinés aux nouveaux parlementaires de tous les partis sont régulièrement organisés après les élections. Les anciens parlementaires sont invités à y faire part de leur expérience passée, et cela aide à établir une certaine unité.

M. Nelson AYEWOH (Nigeria) a souligné que le renouvellement du personnel politique était très élevé au Nigéria puisqu'il représente un pourcentage de 75% à chaque élection. Cela est générateur de stress pour le personnel car cela suppose de mettre en place des formations à chaque fois. Il a demandé quelle influence les anciens membres pouvaient avoir sur les nouveaux. Il a déclaré qu'avec le temps, les parlementaires nouvellement élus perdraient probablement en énergie et que le niveau de participation aux séances plénières chuterait à nouveau. Il a demandé si des règles écrites avaient été introduites s'agissant des tenues vestimentaires.

Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE (Ouganda) a déclaré que dans son pays, de 70 à 80 % des parlementaires étaient âgés de moins de 40 ans. Cela signifie que beaucoup de femmes sont en âge d'avoir des enfants et une crèche a donc été créée pour que les députées puissent venir allaiter leurs enfants à intervalles réguliers tout en continuant à travailler. Elle a souligné que le Parlement comptait un personnel nombreux puisqu'il y a plus de 500 membres du personnel parlementaire, quasiment 500 parlementaires qui ont chacun un assistant personnel et un chauffeur. Le public visite également régulièrement le Parlement. Elle a demandé quelles techniques avaient été employées pour favoriser la présence des membres en séance plénières, et si les jeunes députés souvent ambitieux avaient l'intention d'être très assidus en séance plénière.

M. Paul EVANS (Royaume-Uni) a souligné que la question de la crèche avait été controversée, à Westminster et dans les médias. Il s'agissait pour le Président de la Chambre des communes d'en faire un geste symbolique, et la crèche a remplacé le bar. Il a invité le collègue français à la visiter. Ce geste était donc symbolique, et le temps a confirmé cela dans la mesure où les femmes parlementaires n'ont pas souhaité emmener leur enfant depuis la banlieue, et ont préféré que leurs soient proposés des systèmes de garde à proximité du domicile. Il a donc été très difficile de pourvoir les 40 places, bien que le Président y ait placé ses trois enfants et que le personnel de la chambre soit parfois amené à y avoir recours. Cette bataille a donc été menée sur un terrain davantage idéologique que pratique.

Le Président de la Chambre a également aboli, sans consultation, la règle du port de la cravate, mais ce changement ne s'applique pas au personnel.

Le Dr. Jean Rony GILOT (Haïti) a déclaré que son assemblée avait été confrontée à un taux de renouvellement des députés de 90%, et que des problèmes d'échange d'informations se posaient dans la mesure où les nouveaux élus avaient tendance à considérer leur élection comme un diplôme et qu'ils avaient l'impression de déjà tout savoir. Il a demandé si en France les jours de séance étaient fixés par le règlement et s'ils étaient prévus sur des jours fixes afin de réserver certains créneaux aux travaux des commissions.

M. PALLEZ a constaté que d'autres Parlements avaient fait face à des taux de renouvellement encore plus forts que celui dernièrement rencontré en France. Il a confirmé qu'auparavant la formation des nouveaux députés était effectivement plutôt assurée par des échanges avec des députés plus anciens, notamment au sein des groupes, mais le taux de renouvellement était alors plus faible et, lors de cette législature, un grand nombre d'anciens députés n'ont pas été réélus.

Revenant sur la question de la tenue vestimentaire des députés, il a estimé qu'il était impossible de codifier ce en quoi consiste une tenue correcte pour les hommes et les femmes, sauf à imposer le port de l'uniforme. Sans aller jusque-là, reste la possibilité pour le président de séance d'interdire les tenues jugées déplacées. Les membres du personnel doivent quant à eux continuer à porter la cravate.

Il s'est déclaré intéressé par les expériences ougandaise et britannique de la crèche, et a supposé que la demande française vise également davantage à porter un signal d'un fond politique et idéologique qu'à une réponse pratique à un besoin des femmes qui n'emmèneront pas leur enfant à l'Assemblée en venant de province ou de banlieue, et ne voudront pas non plus les ramener après les séances de nuit.

S'agissant de la présence massive des députés en séance, il a expliqué qu'aucune action particulière n'avait été menée en ce sens car les jeunes députés avaient d'eux même considéré qu'ils devaient être présents en séance, d'où un passage de l'absentéisme au présentéisme. Il a néanmoins émis quelques doutes sur la pérennité de cette tendance dans la mesure où la présence en octobre était déjà moins élevée qu'en juillet et août. Les nouveaux députés pourraient rapidement rentrer dans les habitudes de leurs prédécesseurs.

Il a confirmé que des créneaux étaient réservés aux travaux des commissions. De façon générale les semaines comptent 3 voir 4 jours de séance, à l'exception de la période budgétaire durant laquelle l'Assemblée siège du lundi au vendredi.

M. le vice-Président Philippe SCHWAB a remercié M. PALLEZ pour sa communication et les membres pour leur participation.

6. Remarques de conclusion

M. le vice-Président Philippe SCHWAB a levé la séance.

La séance est levée à 11h32.



QUATRIEME SEANCE

Mardi 17 octobre (après-midi)

Présidence de M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON

La séance est ouverte à 15h30

1. Remarques introductives

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a accueilli les membres et remercié les hôtes russes pour la formidable visite déjeunatoire offerte aux membres de l'association.



Thème : Le temps parlementaire

2. Débat général : Les méthodes de gestion du temps de parole dans les assemblées parlementaire

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

Le temps de parole constitue un élément clé du débat parlementaire et de la confrontation des points de vue, qui sont l'essence même du mandat parlementaire et du rôle du Parlement.

Les questions, les demandes de clarification, le débat, sont des garanties du bon fonctionnement de la démocratie. Cela est valable pour le processus législatif comme pour le contrôle parlementaire.

La plupart des parlements ont cherché, au fil du temps, à maîtriser le temps de parole en poursuivant deux objectifs: donner aux groupes majoritaires et d'opposition un temps qui soit proportionnel, et éviter la tenue de trop longues discussions qui requièrent une profonde connaissance du sujet et sont difficilement conciliables avec le temps médiatique.

Ainsi, différents modèles ont été adoptés, pour la séance plénière comme en Commission, afin de faciliter la présidence des débats et de garantir à chacun la possibilité d'intervenir.

M. Bachir SLIMANI (Algérie) a expliqué qu'il n'existe pas en Algérie de règle d'organisation du temps de parole préconçue mais que le bureau de l'Assemblée fixe ce temps pour chaque discussion en fonction du texte qui va être examiné. S'il s'agit du programme du gouvernement, les députés disposent de 7 minutes et les groupes parlementaires disposent de 15 minutes, sans distinction entre le groupe majoritaire et minoritaire. Lorsqu'il s'agit de lois, il existe une différence entre les lois organiques (5 minutes) et les lois ordinaires (3 minutes). S'agissant des questions orales, le député dispose de 3 minutes pour poser sa question tandis que le ministre n'est pas limité pour lui répondre, puis le député bénéficie d'un droit de réplique après la réponse du ministre.

Généralement le temps de parole est discuté durant des réunions de concertation, et le bureau entérine la décision prise par la réunion de concertation.

La Commission n'est pas soumise à ces règles, le rapporteur et le Président de la Commission se concertent et arrêtent un temps de parole en fonction du texte et du nombre d'intervenants. S'ils sont nombreux le temps de parole peut être limité à trois minutes.

Mme Damayanti HARRIS (Indonésie) a exposé la façon dont le temps de parole est organisé en séance plénière à la Chambre des représentants. Afin de garantir une répartition équitable du temps de parole, les députés doivent s'inscrire avant le début de la séance pour demander un temps de parole de cinq minutes qui est attribué par ordre d'inscription. Le système audio éteint automatiquement le micro lorsque les 5 minutes sont écoulées, ce qui a rendu les discours plus efficaces et plus ciblés.

Mme Nomasonto Audrey SUNGA (Zimbabwe) a exposé que dans son assemblée, le règlement limite le temps de parole des membres à 20 minutes sur les textes, avec la possibilité d'une extension de 5 minutes. Lorsque le thème est populaire, le président peut réduire le temps de parole de façon discrétionnaire.

Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE (Ouganda) a précisé qu'en Ouganda, le temps de parole était indiqué au Feuilleton. Les déclarations ministérielles durent entre 15 et 20 minutes, et les questions au Premier ministre durent 45 minutes. Les microphones sont également coupés lorsque la limite temporelle est atteinte.

Mme Yardena MELLER-HOROVITZ (Israël) a souligné qu'à la Knesset, la répartition du temps de parole se fait conformément au règlement. Les cas varient selon qu'il s'agit d'une motion ou d'un débat législatif, mais la répartition du temps de parole est opérée à la proportionnelle des groupes.

M. ARAÚJO a souligné qu'il paraissait déjà évident qu'il existait différents systèmes : ceux dans lesquels les règles sont prédéterminées, et ceux dans lesquels le temps de parole est attribué en fonction de la demande.

M. NGUYEN Hanh Phuc (Vietnam) a expliqué qu'au Vietnam, le député qui prend la parole pour la première fois dispose de 7 minutes, puis de 3 minutes pour sa deuxième intervention. La présentation des rapports législatifs est limitée à 15 minutes. Il a remarqué que les députés souhaitaient disposer de plus de temps de parole afin que leurs électeurs puissent les entendre, et il convient en effet que les parlementaires soient en mesure d'exprimer leurs idées. Au sein des commissions, le temps de parole n'est pas strictement réglementé.

M. Geert Jan HAMILTON (Pays-Bas) a souligné qu'aux Pays-Bas il existait une règle écrite. Lorsque le temps est limité, il revient au Président de fixer le temps de parole maximal du débat, et de répartir ce temps en fonction des groupes politiques. Mais cette règle ne s'est jamais appliquée. En pratique, lorsqu'une loi est examinée, les porte-parole des groupes s'inscrivent une semaine à l'avance et indiquent le temps dont ils auront besoin.

12 groupes politiques, plus ou moins importants, sont représentés au Parlement mais en principe les grands groupes ne disposent pas d'un temps de parole supérieur aux petits groupes. Tout dépend en fait du temps demandé à l'avance par les groupes. Ils se voient attribuer un certain temps de parole et sont ensuite libres de l'utiliser en une ou plusieurs interventions.

Dans le cadre de la discussion générale, seuls les Présidents de groupe peuvent prendre la parole, et ils décident eux même du temps qui leur est nécessaire pour ce faire.

Il a souligné que le Président n'intervenait que rarement sans consultation préalable et que les choses se passaient ainsi de façon fluide.

Le Dr José Pedro MONTERO (Uruguay) a exposé qu'au Sénat Uruguayen, tous les sénateurs disposent, lors de la discussion générale, de 30 minutes, plus 30 minutes supplémentaires. Au cours des discussions spécifiques sur les lois, ils ne disposent que de 10 min. Dans les commissions, le temps de parole n'est pas limité. Lorsque les ministres viennent s'exprimer, ils ne font l'objet d'aucune limitation temporelle, au point qu'ils parlent parfois pendant 6 ou 7 heures, pratique qu'il conviendrait de changer.

M. Abdulla ALDOSERI (Bahreïn) a expliqué que le Parlement était habilité à attribuer le temps de parole et que les parlementaires pouvaient solliciter le Président pour demander davantage de temps de parole. Lors des questions au Gouvernement, qui sont considérées comme un des outils de contrôle parlementaire le plus important, beaucoup de temps est accordé au parlementaire. Au sein des commissions, chaque président décide du temps qui est nécessaire au débat.

M. Charles Robert (Canada) a souligné qu'au Canada, les règles diffèrent en fonction des chambres. Au Sénat, les représentants du Gouvernement et de l'opposition ont un temps de parole illimité. A la Chambre des communes, le premier tour de discussion attribue un temps de parole de 20 minutes pour le débat, puis de 10 minutes supplémentaires.

Le débat n'est pas limité et se poursuit donc jusqu'à ce qu'il soit épuisé, mais le Gouvernement a la possibilité de demander la clôture du débat.

M. ARAÚJO a noté qu'à l'issue de ce débat il serait intéressant de collecter l'information pour pouvoir la diffuser. Il a remarqué que lorsqu'un Parlement décide de modifier les règles, il en résultait parfois des conséquences inattendues et que les règles devaient à nouveau être modifiées pour faire face aux nouveaux problèmes survenus.

Mme Cecilia MBEWE (Zambie) a expliqué qu'au Parlement de Zambie, le temps de parole est prévu par le règlement et s'élève à 20 minutes pour les motions, bien que celui qui défend la motion ne soit pas limitée dans son temps de parole. Les questions aux vice-Présidents sont limitées à 45 minutes. En cas de contentieux, un accord est passé avec chefs de la majorité et de l'opposition, qui décident d'une liste de noms à qui la parole sera donnée en priorité. Ceci permet d'éviter que le Président ne soit accusé d'opérer une répartition partisane du temps de parole.

Christophe PALLEZ (France) est revenu sur la question de l'obstruction parlementaire puisque la gestion du temps parlementaire vise souvent à éviter ce phénomène. Or, en matière de discussion des amendements, il n'est pas possible de modérer le temps car chaque député dispose d'un temps de 2 minutes et il suffit de déposer un grand nombre d'amendements pour disposer d'un grand temps de parole. Ceci a conduit l'Assemblée nationale, en 2009, à adopter le temps législatif programmé qui consiste à donner à chaque groupe un certain temps de parole qui comprend à la fois les interventions dans le débat général, la défense des amendements, les incidents de procédures et les demandes de suspension de séance, de sorte qu'une fois le temps épuisé, le groupe ne peut plus prendre la parole. Cela peut paraître autoritaire, mais cela laisse la possibilité aux groupes de s'organiser. Le temps législatif programmé a été utilisé en 2009, mais a été moins utilisé dans la période récente.

M. Nelson AYEWOH (Nigeria) a expliqué que la prise de parole, pour les projets de loi de crédit, était limitée à 5 minutes par député car tout le monde veut s'exprimer, il est donc nécessaire de fixer des limites. Pour les autres lois, le temps est réparti entre ceux qui sont pour ou contre le texte. En commission, il n'existe pas de limite au temps de parole.

M. Paul Evans (Royaume-Uni) a indiqué que les limitations du temps de parole avaient été introduites il y a une décennie. Avant cela, la clôture du débat était employée pour contrôler la durée des débats. S'agissant de la répartition du temps global, le Président a le pouvoir discrétionnaire d'attribuer le temps de parole aux orateurs. Un temps de parole est toujours attribué à l'opposition.

Sous la précédente présidence, 8 questions en moyenne étaient posées lors des questions au Gouvernement. Sous la présidence actuelle, le nombre total de questions posées est désormais passé à 20, car la gestion du temps est beaucoup plus rigoureuse.

Les nouvelles règles relatives au temps de parole ne s'applique pas au Gouvernement, ni aux députés leaders de l'opposition. Le temps restant étant réparti, cela peut altérer la dynamique du débat. Mais l'un des résultats positifs est que des députés moins connus ont ainsi obtenu un temps de parole. Néanmoins, en trois minutes, il apparaît très difficile de développer véritablement un argument.

M. Helgi BERNÓDUSSON (Islande) a souligné qu'en Islande, les débats pouvaient parfois ressembler à un champ de bataille destiné à bloquer les projets de loi du Gouvernement et que la limitation du temps de parole était particulièrement nécessaire. Des règles ont donc été développées et souvent modifiées, mais la question centrale semble finalement être ici celle de la culture parlementaire.

M. ARAÚJO a remémoré l'intéressante communication relative à l'obstruction islandaise qu'avait présenté M. BERNÓDUSSON à Lusaka, qui avait expliqué comment le temps de parole pouvait être manipulé à des fins politiques et stratégiques.

M. Renovat NIYONZIMA (Burundi) a expliqué qu'au Sénat du Burundi il n'existe pas de groupe parlementaire et que le temps de parole est organisé par le règlement. Le temps de parole est limité à 5 min pour les débats portant sur des sujets vastes, et

à 3 minutes si la matière du débat est restreinte. Le temps de parole n'est pas limité au sein des commissions.

Il a souligné que les ministres bénéficiaient du temps nécessaire pour défendre leurs projets de loi, et que les sénateurs disposaient eux même du temps nécessaire pour défendre les amendements.

A l'image du recueil des pratiques parlementaires dans les pays francophones réalisé par l'Assemblée parlementaire de la francophonie, il a demandé s'il serait envisageable que l'ASGP opère un tel recueil des pratiques parlementaires afin d'aider les Parlements qui ont moins d'expérience.

M. Desh Deepak VERMA (Inde) a précisé qu'au Sénat, les groupes se voient attribuer un certain temps de parole proportionnel à leur importance numérique. Pour les questions au Gouvernement, chaque parlementaire qui pose une question peut demander de bénéficier de deux questions supplémentaires, et trois autres questions peuvent être posées par un autre membre. Le temps de parole pour poser la question est de deux minutes. A l'issue de ce délai les micros sont coupés.

Le Dr. Horst RISSE (Allemagne) a expliqué que le système de gestion du temps de parole était très compliqué en Allemagne et qu'il faudrait du temps pour le décrire parfaitement. Le système allemand repose dans une large mesure sur des décisions consensuelles prises entre les présidents des groupes parlementaires, qui peuvent choisir différents formats pour une question donnée. Une fois qu'ils se sont mis d'accord sur le format choisi et le nombre de minutes, le temps est distribué à la proportionnelle des groupes. Toutefois, il n'existe pas de règle mathématique, il s'agit plus d'une pondération politique globale. Une fois le temps de parole attribué à un groupe, le président de ce groupe décide du temps attribué à chaque orateur du groupe. Il en résulte que de façon générale, ce sont les groupes qui décident de l'attribution du temps de parole.

Il a souligné l'existence de certains systèmes spécifiques, par exemple lorsqu'un membre du Bundesrat souhaite prendre la parole au Bundestag. Une exception permet également à un parlementaire qui souhaite exprimer une opinion différente de celle de son groupe de prendre la parole.

M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU (Turquie) a indiqué qu'en Turquie, le temps de parole est défini par le règlement qui est très clair. Les discours exemptés de limitations temporelles sont également énumérés, à l'image du discours d'ouverture de la session donné par le Président, ou du discours d'un membre qui souhaite se défendre dans une procédure visant à lui infliger une pénalité. Sur les projets de loi, les orateurs se voient attribuer un certain temps de parole.

Lorsque les sujets sont controversés, le temps de parole est de 5 minutes pour les orateurs du groupe majoritaire et de 3 minutes pour les orateurs de l'opposition.

M. ARAÚJO a remercié la vingtaine d'orateurs ayant pris la parole. Il a proposé de développer un questionnaire sur le sujet, afin que les membres puissent exposer les différents systèmes utilisés dans leurs pays.

Il a souligné que, quelques soient les règles mises en place dans les différents Parlements, le Président joue toujours un rôle fondamental dans la gestion du temps parlementaire.

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a remercié M. ARAÚJO d'avoir modéré ce débat, et les membres pour leur contribution active.

3. Election de deux membres au Comité exécutif

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a annoncé que, dans la mesure où il était 16h30, le délai de dépôt des candidatures aux postes de membre ordinaire du Comité exécutif était expiré. Il a eu le plaisir d'annoncer que deux candidatures avaient été déposées, celles de Mme Libia Fernanda RIVAS ORDOÑEZ, de l'Equateur, et celle de M. Desh Deepak VERMA, de l'Inde.

Les deux candidats ont alors été élus par acclamation.

Il a raconté avoir d'excellents souvenirs de la session de l'ASGP qui s'était tenue en Equateur, et qu'il était également très heureux que le Comité exécutif compte désormais parmi ses membres le représentant de l'un des plus grands parlements au monde.

4. Intervention sur un point d'actualité par Paul EVANS et Simon BURTON sur le *Brexit*

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a expliqué que, dans la mesure où il restait du temps, il avait sollicité les collègues du Royaume-Uni pour qu'ils exposent les dernières évolutions de la situation au Royaume-Uni à propos du *Brexit*. Il a en conséquence invité MM. EVANS et BURTON à la tribune.

M. Paul EVANS (Royaume-Uni) a souligné qu'il s'agissait d'un sujet présentant un intérêt très fort au Royaume-Uni, un peu moins fort au sein de l'Union européenne, et probablement sans intérêt ailleurs.

Il a rappelé aux membres qu'en 2016, 52 % de votants, représentant 37% des électeurs, ont voté lors d'un référendum en faveur de la sortie de l'Union européenne. Les référendums ne sont pas régulièrement utilisés dans ce pays. Le premier fut organisé en 1975, à l'issue duquel le Royaume-Uni avait décidé de rejoindre l'Union européenne. En dehors de cela, le Royaume-Uni est assez incertain sur la façon de gérer un référendum dans la mesure où il n'y a pas de constitution écrite ou de mécanisme constitutionnel qui l'organise.

La procédure de sortie de l'Union européenne doit suivre la voie de qui est désigné comme étant celle de « l'article 50 ». Le premier débat a été de savoir si le Parlement devait être impliqué dans la décision de déclencher ou non l'article 50. Une citoyenne dénommée Gina Miller a traduit le Gouvernement devant la justice afin de demander que le Parlement soit impliqué dans le processus. Le tribunal a tranché en sa faveur et le Parlement a donc obtenu le droit de vote. La Chambre des communes a décidé d'enclencher l'article 50 par un vote acquis à la majorité, tandis que la Chambre des Lords l'a enclenché sans même organiser de vote.

Les tentacules du *Brexit* s'étendent à chaque partie de l'administration et du droit, de sorte que les problèmes sont extrêmement compliqués à démêler pour le Parlement. Il a expliqué être responsable des Commissions permanentes, et qu'une commission sur la sortie de l'Union européenne et une autre commission sur le commerce avaient été créées. Mais il s'est avéré difficile de faire en sorte que leurs

actions soient coordonnées. De multiples enquêtes et recherches relatives au *Brexit* étaient encore en cours lorsque des élections législatives ont été organisées en mars 2017.

L'important volume et l'extrême complexité des sujets à traiter ont menacé de submerger le Parlement. Il était essentiel que les membres et les commissions collaborent, afin d'éviter le travail en doublon et pour s'assurer que le travail nécessaire soit bien effectué. Mais, en raison de la toxicité politique des sujets, il était quasiment impossible d'obtenir un consensus entre les Commissions. Dans la mesure où le consensus est le mode traditionnel de procéder à la Chambre des Communes, cela a représenté un changement considérable. Cela a rendu le travail du personnel beaucoup plus difficile, notamment car cela rendait le respect de l'obligation d'impartialité plus délicat à assurer.

Le *Brexit* a divisé la nation de différentes manières. Le taux de participation était beaucoup plus élevés parmi les électeurs de plus de 60 ans, qui ont majoritairement voté en faveur du *Brexit*, et plus bas chez les électeurs de moins de 30 ans, qui ont voté pour le maintien dans l'Union européenne. Le Sud prospère, Londres incluse, ont voté pour le maintien, tandis que le nord a voté en faveur de la sortie de l'Union. 9 fonctionnaires sur 10 ont voté en faveur du maintien dans l'Union européenne, et ce sont ces personnes qui doivent désormais exécuter la sortie de l'Union européenne.

Le personnel a dû acquérir, digérer et restituer une énorme quantité d'information aux membres. La législation sera le prochain défi à relever. Le Gouvernement vient de publier le projet de loi sur la sortie de l'Union européenne, qui vise à intégrer toute la législation de l'Union européenne dans le droit britannique dans un premier temps, afin de le démêler lentement par la suite, sans pouvoir toutefois déminer un certain nombre d'incohérences. Ainsi, bien que le projet de loi soit extrêmement court, il a aussi élaboré des choses très compliquées, notamment en passant par la législation dérivée, ce qui a généré de fortes résistances dans la mesure où dans ce cadre, le Parlement est court-circuité.

Le personnel a essayé d'apporter son soutien aux parlementaires qui essayaient de faire en sorte que le Parlement puisse jouer son rôle en légiférant sur le *Brexit*. Cela a impliqué de chercher, voir de créer des procédures permettant que ce travail puisse être fait.

L'interaction de la loi européenne avec la décentralisation a fait partie des sujets que personne ne comprenait. Un dialogue interparlementaire a dû être mis en place avec les Parlements décentralisés.

Le plus grand challenge rencontré par le secrétariat de la Chambre a été celui des ressources, tant humaines qu'électroniques. Il convenait d'éviter les doublons et d'assurer la collaboration. Le Parlement souhaitait être informé à un moment où les parlementaires eux-mêmes étaient très divisés.

L'une des instructions de la campagne du référendum a été de révéler combien il était difficile pour le public d'avoir accès à une information indépendante et impartiale sur la question de savoir s'il fallait ou non quitter l'Union européenne. Le

Parlement a eu le sentiment qu'il fallait que les citoyens puissent avoir accès à cette information.

M. Simon BURTON (Royaume-Uni) a déclaré qu'au Royaume-Uni, les journaux donnaient actuellement l'impression que rien d'autre que le *Brexit* n'existait dans le monde.

Il a été très important que le personnel parlementaire démontre son impartialité. Cela a été un grand défi de maintenir son impartialité face aux opinions si fortes exprimées par les parlementaires.

Il a remarqué qu'il n'y avait pas de règlement sur la décentralisation dans un monde dans lequel le Royaume-Uni n'était pas membre de l'Union européenne.

Il s'est demandé comment un Parlement pouvait contrôler l'action d'un Gouvernement qui était impliqué dans une négociation active sans vouloir le trahir ou affaiblir sa position.

Il a déclaré qu'il était optimiste pour le futur et qu'il espérait que, si quelque chose de bon sortait du *Brexit*, cela serait en rapport avec les nouvelles relations qu'ils auraient, la possibilité d'améliorer les relations parlementaires internationales, et le contrôle des traités internationaux. Le Royaume-Uni a dû améliorer ses relations avec différents partenaires, à la fois en Europe et dans le reste du monde. Il a déclaré espérer que le Parlement se tournerait davantage vers l'extérieur et forgerait de meilleures relations bilatérales. Cela serait un résultat satisfaisant tant pour les sortants que pour ceux qui restent dans l'Union européenne.

M. ARAÚJO (Portugal) a voulu savoir comment la situation avait évolué quant à la question des ressources humaines du Parlement Britannique.

M. EVANS a répondu que le problème était que les personnes expertes dans ce domaine étaient désormais en situation d'exiger de très hauts revenus, que le secteur public n'est pas en mesure de payer. L'une des solutions a donc consisté à former les personnes déjà employées.

M. BURTON a expliqué que le Parlement était en compétition avec le Gouvernement et Goldman Sachs s'agissant du recrutement, et que le développement des talents parmi les ressources internes était donc un bon point de départ.

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a remercié MM. EVANS et BURTON d'avoir accepté de prendre la parole aussi rapidement sur ce sujet.

5. Remarques de conclusion

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a souhaité à tous une bonne soirée puis a levé la séance.

La séance est levée à 17h15



CINQUIEME SEANCE

Mercredi 18 octobre 2017 (matin)

Présidence de M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON

La séance est ouverte à 10h05.

1. Remarques introductives

M. le Président par intérim Geert Jan A. HAMILTON a accueilli les membres et rappelé à ceux qui ne l'avaient pas encore fait de signer la liste de présence pour qu'ils figurent sur la liste des membres présents lors de cette session.

2. Ordre du jour

M. le Président par intérim Geert Jan A. HAMILTON a souligné qu'en l'absence de M. BHATTARAI, il modérerait le débat général sur l'opposition. Il a déclaré que le Comité Exécutif avait accepté que le secrétariat de l'UIP vienne présenter le travail de l'UIP en premier point de l'ordre du jour plutôt qu'en fin d'après-midi, et qu'il s'agissait de la seule modification à l'ordre du jour.

L'ordre du jour a été accepté.

3. Nouveaux membres

M. le Président par intérim Geert Jan A. HAMILTON a indiqué que le secrétariat avait reçu des demandes d'adhésion qui ont été soumises et acceptées par le Comité exécutif. Il en a donné la liste.

1. M. Salaheldeen Ahmed ZANGANA *Secrétaire général du Conseil des représentatives, Irak
(remplace M. Sabah Jumaah ALBAWI)*
2. M. Simon BURTON *Greffier adjoint de la Chambre des Lords, Royaume-Uni*

Les nouveaux membres ont été *acceptés*.

4. Communication de M. José Manuel ARAÚJO, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée de la République du Portugal : « Les organes paraparlementaires – formats et cadre juridique »

M. le Président Geert Jan A. HAMILTON a invité l'orateur à présenter sa communication.

Pour aborder le thème que nous allons présenter et débattre à la session de l'Association des Secrétaires généraux de Parlements à Saint-Pétersbourg, il faut d'abord clarifier un ensemble de concepts pour s'assurer que le débat concerne les différents formats d'organes ou groupements des Parlements, qui permettent leur bon fonctionnement.

Avant même d'énoncer les organes que nous souhaitons aborder dans cette intervention, il faut préciser deux définitions, qui expliquent nombre des discussions qui existent autour de ce thème :

Organisme – c'est l'ensemble d'organes d'un corps (lorsque nous parlons d'êtres vivants) ou d'une institution, une entité organisée qui poursuit un objectif. Toute structure organisée constitue un organisme. L'organisme étant l'ensemble des parties (ou organes) qui assurent son fonctionnement, l'on comprend aisément que le Parlement est un organisme doté d'un ensemble d'organes qui lui permettent d'accomplir ses objectifs fondamentaux – légiférer et contrôler les organes exécutifs.

Organe – l'autre définition qui s'impose pour bien délimiter l'étendue de ce thème est celle du mot « organe », à savoir chacune des entités chargées d'une fonction de l'organisme ou de l'institution.

Par conséquent, les organes sont dotés de compétences propres qui, articulées entre elles, constituent le total de l'institution (ou de l'organisme).

Mais passons à la définition de « paraparlementaire », qui n'est pas toujours la même dans le monde entier, puisqu'elle varie d'un système à l'autre.

Paraparlementaire – pour clore le chapitre des définitions, nous devons préciser le sens du mot « paraparlementaire ». Etymologiquement parlant, le préfixe « para » entre dans la composition de nombreux mots de différents sens, pour dire « à côté », « presque » ou « autour de ». Nous avons par exemple des expressions comme paranormal ou paralympique, qui désignent quelque chose de très proche, autour du concept initial, mais qui s'en distinguent pour différentes raisons.

C'est ainsi que nous arrivons au titre de cette présentation et au mélange de concepts entre les expressions et les langues utilisées, puisqu'en français nous parlons d'organe paraparlementaire, c'est-à-dire presque parlementaire, ou autour de l'institution Parlement, ou de groupement. En revanche, le mot anglais « grouping », signifie quelque chose de semblable, mais avec plus ou moins de formalisation institutionnelle pour les Parlements.

Ceci étant, et malgré les différences de régimes entre tous les Parlements du monde entier et qui font partie de cette Association, il est possible d'identifier un ensemble d'organes fondamentaux pour le fonctionnement de l'institution parlementaire.

Organes

Ainsi, les parlements ont les **organes fondateurs** suivants, sous peine de dénaturer l'institution démocratique dans laquelle nous travaillons :

- Assemblée plénière
- Président
- Conférence des Présidents des groupes parlementaires
- Commissions
- Conseil d'Administration

La distinction que nous faisons entre ces 5 organes et ceux énumérés ci-après est que les décisions des premiers sont contraignantes pour les Parlements, tandis que celles des autres organes doivent obtenir une ratification des premiers pour engager le Parlement.

L'**Assemblée plénière** est l'organe suprême des Parlements, celui qui a une compétence propre originelle et qui a des compétences de recours contre les décisions d'autres organes, comme le Président ou la Conférences des Présidents des groupes parlementaires.

Le **Président**, généralement élu par l'Assemblée plénière, est l'organe unipersonnel qui a pour principale fonction de diriger l'organe collégial et de préparer toutes les décisions, en conformité avec les décisions de la Conférence des Présidents et les propositions des commissions.

La **Conférence des Présidents des groupes parlementaires** est un organe de décision politique, de définition des ordres du jour et du flux des procédures législatives et de contrôle politique.

Les **Commissions** sont un organe de référence des Parlements ; ce sont elles qui ont actuellement la plus grande importance dans la procédure législative, en établissant les principales règles dans ce domaine.

Le **Conseil d'Administration**, ou organe de gestion, s'occupe des fonctions d'administration des Parlements, qui sont dans certains cas exercées par le Bureau, en commun avec la Conférence des Présidents des groupes parlementaires.

Organes parlementaires ou paraparlementaires ?

Il existe de nombreux autres organes au sein des Parlements, certains reconnus dans les Règlements, d'autres pas mais prévus dans des textes divers.

Il s'agit des organes ou groupements suivants, les uns parlementaires, les autres paraparlementaires, car non consacrés dans les Règlements ou les normes essentielles au bon fonctionnement du Parlement :

- Groupes de travail consultatifs du Président ou issus de commissions
- Conférence des présidents de commissions
- Groupes d'amitié
- Délégations interparlementaires permanentes
- Délégations *ad hoc*

- Commissions indépendantes
- Entités externes
- Groupes/Groupements sportifs, culturels ou autres.

Ce document met tout particulièrement l'accent sur ces organes, dans la mesure où, comme je l'ai mentionné, ils ont un format juridique différent dans nos Parlements.

Le document se veut une piste de réflexion pour le débat et la comparaison, en concluant à l'intérêt d'établir un petit tableau comparatif qui donne un aperçu de la façon dont sont traités ces organes ou groupements dans le monde entier, ainsi que de comprendre que la façon dont les organes sont considérés ou non a une influence sur la façon dont ils participent aux prises de décision de l'institution parlementaire.

Dans le même ordre que celui indiqué ci-dessus, voici les principales compétences des différents organes :

Les **groupes de travail** peuvent être créés par les Présidents des Parlements, pour fonctionner comme organes consultatifs (par exemple, au Portugal, pour les affaires culturelles).

Les **conférences des présidents de commissions** ont pour objectifs de régler les détails de la procédure législative, en assistant la Conférence des Présidents en vue de l'inscription des initiatives législatives à l'ordre du jour. C'est organe n'existe pas dans tous les Parlements et il se réunit plus ou moins souvent, en fonction de la dynamique que le Président du Parlement lui imprime.

Les **groupes d'amitié** ont pour objectif d'approfondir les relations bilatérales avec les Parlements de pays ayant des objectifs communs de coopération.

Les **délégations interparlementaires** ou représentations au sein des organisations parlementaires internationales ont pour objectif d'assurer la représentation de chaque Parlement national. Elles ont des caractéristiques et des compositions différentes, en fonction des organisations elles-mêmes. Bien souvent, elles sont élues pour la durée de la législature.

Les **délégations *ad hoc*** sont créées par le Président au cas par cas, en fonction de l'importance de la présence internationale du pays.

Tous ces organes sont, dans la plupart des Parlements, consacrés dans le Règlement ou dans une norme du Parlement.

Nous avons encore les organes qui se rapprochent le plus de ce que nous pouvons qualifier de paraparlementaires.

Les **commissions indépendantes**, créées pour accomplir certaines fonctions importantes pour le Parlement, mais hors de la procédure normale. Elles peuvent l'être concernant des questions précises, pour lesquelles il faut faire appel à des experts, sans une représentation de parlementaires.

Les **entités externes** aux Parlements, souvent créées dans le cadre de matières relevant de la compétence des Parlements, mais dotées d'autonomie, comme le Médiateur de la République, les Commissions d'élections, les Commissions de protection des données, ou autres qui, de par leur rôle important, s'entendent en liaison avec le Parlement, au plan politique, technique ou administratif.

Enfin, les **groupes sportifs et culturels**, formats rassemblant députés et agents des Parlements qui, de par leur nature informelle, ne sont pas directement consacrés dans les normes qui régissent les Parlements, mais sont véritablement des groupements d'intérêt, régional ou thématique.

Conclusion

Reconnaissant les différents cadres juridiques qui existent dans le monde entier, on contribue, avec ce document, à une classification des organes parlementaires et paraparlamentaires.

Ainsi, nous proposons la classification suivante :

- **Organes fondateurs** - remplissent les fonctions législatives et de surveillance des parlements, les reliant directement.
- **Organes de soutien** - remplissent d'autres fonctions parlementaires non fondamentales, ce qui requiert des organes fondateurs à l'exercice complet de leurs tâches. Ce groupe comprend des organes paraparlamentaires qui peuvent, ou non, avoir un lien direct avec le Parlement, qu'ils soient normatifs ou contractuels.



M. Paul EVANS (Royaume-Uni) a souhaité ajouter deux catégories d'organes à ceux évoqués. Au Royaume-Uni existent la Commission du renseignement et de la sécurité, qui contrôle l'activité des services de sécurité, ainsi que la Commission du Président relative à la Commission électorale. Il a aussi évoqué l'autorité indépendante chargée d'assurer la publication et le contrôle des dépenses des parlementaires, créée à la suite du scandale de 2009. Ces organes ont été créés par la loi et ont un lien hiérarchique avec le Parlement, ou comptent parmi leurs membres des parlementaires qui siègent en leur sein.

Il a ensuite évoqué le cas des groupes multipartites, controversés car ils reçoivent souvent un parrainage externe. Il existe désormais un système de réglementation assez complexe qui les oblige à se conformer à certaines règles telles que la déclaration d'intérêts et l'enregistrement des revenus. Si ces règles sont respectées, ces groupes peuvent bénéficier de certains privilèges, mais dans le cas contraire ils ne font l'objet d'aucune reconnaissance.

Le Dr. Jean Rony GILOT (Haïti) a expliqué qu'en Haïti la Conférence des présidents réunit les présidents des groupes, mais aussi les présidents des Commissions qui sont les seuls à pouvoir dire quand ils sont prêts à mettre à leur

ordre du jour des propositions ou projets de loi. Il s'est interrogé sur ce qui avait motivé au Portugal la création de commissions indépendantes, et a voulu savoir comment les comités externes, tels que les groupes sportifs, communiquaient avec le Parlement, s'ils s'adressaient au bureau de l'Assemblée ou à un autre organe.

M. Lutgardo B. BARBO (Philippines) est revenu sur la question de la commission indépendante. Il a déclaré qu'aux Philippines existaient des commissions sur les élections, sur les droits de l'homme, et sur le service civique. Ces commissions sont prévues par la Constitution qui est la norme suprême du pays. Il a voulu savoir comment les membres des commissions indépendantes du Portugal étaient nommés, si leur mandat avait une durée prédéfinie, et quelle était la liste de ces commissions indépendantes.

M. Bachir SLIMANI (Algérie) a expliqué qu'en Algérie, les organes composant l'Assemblée, en commençant par l'instance supérieure, étaient le Président en dessous de qui se trouve le Bureau qui réunit les vice-Présidents réunis autour du Président, il y a ensuite les 12 Commissions permanentes qui sont thématiques. Les groupes parlementaires, qui correspondent à la réunion des députés partageant les mêmes opinions politiques, peuvent être créés à partir de 10 députés. Il a souligné qu'à côté de ces organes existe également la Conférence des présidents, présidée par le Président de l'Assemblée, qui réunit les vice-présidents et les président de Commission uniquement. Il y a également un organe de coordination qui comprend les membres de la Conférence des présidents ainsi que les présidents de groupes parlementaires. Il a ajouté qu'en cas de conflit entre les deux chambres sur un projet de loi, il était recouru à une commission paritaire dont le rôle est de trouver une solution pour que la loi puisse être votée.

Il a également mentionné l'existence du Conseil consultatif Magrébin et le fait que le Parlement mène des relations internationales, bilatérales ou multilatérales, par exemple au sein d'instances telles que l'UIP, mais aussi au moyen des groupes d'amitié ou des groupes de contact à l'instar du groupe de contact avec l'Union européenne, composé de sénateurs et de députés.

S'agissant de la passerelle avec la société civile, il a en revanche précisé qu'il n'existait pas d'organe spécifique mais que les Commissions pouvaient auditionner des organes ou experts extérieurs si cela était jugé utile.

M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU (Turquie) a expliqué qu'il existait dans son assemblée 18 commissions thématiques, telles que la commission de la justice, de l'intérieur, de la défense nationale de l'agriculture, du budget, de l'environnement, ou encore des droits de l'homme. 14 commissions internationales existent également, dont certaines sont temporaires et indépendantes.

Si un incident grave survient, une commission d'enquête temporaire est créée en séance publique, qui définit la durée de son mandat. Il a cité l'exemple d'une commission récemment créée à la suite d'un incendie qui s'est déclaré dans un dortoir d'étudiants dans la province d'Adana.

Lorsque les citoyens attendent une réponse à une question, une commission est établie, comme ce fut par exemple le cas lors de la tentative de coup d'Etat.

Il a relevé qu'au Portugal, les commissions comprenaient souvent en leur sein des experts et des d'universitaires. Il a demandé si les citoyens n'exigeaient pas que siègent des parlementaires, des personnes responsables politiquement, au sein de ces commissions.

José Manuel ARAÚJO a remercié les membres pour ces remarques et confirmé qu'il existait également au Portugal une distinction entre les organes créés par la loi et ceux créés par un acte interne du Parlement. Certains organes para parlementaires ne figurent néanmoins ni dans la loi ni dans le règlement de l'Assemblée.

Il a ajouté qu'il existait la possibilité de créer une « association d'intérêt parlementaire », comme l'association des anciens députés ou encore les groupes sportifs. La reconnaissance de l'intérêt parlementaire est la condition nécessaire à l'obtention d'un soutien financier de la part du Parlement. Ces groupes sportifs communiquent avec le Parlement en passant par le Secrétaire général, et peuvent déposer des demandes, notamment financières, au Conseil d'administration.

Il est revenu sur le cas des commissions indépendantes, créées sur des sujets spécifiques, et qui se distinguent des commissions d'enquête. Leur création a pu être critiquée par des parlementaires qui auraient préféré qu'une commission d'enquête soit créée afin que soit mené sur le sujet un travail politique. Mais la décision de créer une commission indépendante, comprenant des universitaires, est motivée par le souhait de disposer d'un document technique et non politique. Il a néanmoins souligné qu'il revenait ensuite au Parlement de tirer les conséquences politiques des conclusions de la commission indépendante, en décidant par exemple de légiférer. La commission indépendante mentionnée dans la communication a terminé ses travaux et les parlementaires vont désormais pouvoir décider des suites à donner au résultat des travaux.

Revenant sur la composition des commissions et citant les exemples de différentes commissions relatives à la protection des données, à la fiscalisation des services de sécurité et d'investigations criminelles, à la procréation médicalement assistée ou encore pour l'éthique et les sciences de la vie, M. ARAÚJO a expliqué que les membres de ces commissions étaient élus par le Parlement pour un mandat de trois ans afin d'assurer la légitimité démocratique. De composition paritaire, ces commissions permettent en outre une représentation équilibrée des députés et des experts.

Il a enfin remercié le collègue algérien d'avoir mentionné l'existence, dans les systèmes bicaméraux, des commissions mixtes paritaires.

M. le Président Geert Jan HAMILTON a remercié M. ARAÚJO pour sa communication et les membres pour leurs questions.

5. Débat général : L'opposition parlementaire

Conduite du débat : M. le Président par intérim Geert Jan A. HAMILTON

M. le Président Geert Jan a présenté l'introduction conçue par M. BHATTARAI :

Le rôle de l'opposition au parlement : l'expérience népalaise

Introduction

La présence des partis d'opposition au parlement constitue un élément essentiel de toute démocratie libérale. Permettez-moi d'emprunter une citation d'Ian Sapito selon laquelle « la démocratie est une idéologie d'opposition autant qu'elle est celle du gouvernement. »

Pour M. Sapito, le rôle de l'opposition est triple. Le premier est pratique, comme une alternative possible au parti au pouvoir, le second consiste à légitimer l'ordre politique démocratique, et le troisième est d'assurer la continuité d'un débat politique sain. Cela semble judicieux car la mission principale de la démocratie a pour nature de permettre au public de gérer les rapports de pouvoir afin de minimiser la domination d'un parti ou d'un groupe d'intérêt. Et c'est à l'opposition de remplir le rôle de la recherche de cet équilibre.

Dans une société démocratique, il y aura toujours des divergences d'opinions et une distinction entre la majorité et une ou plusieurs minorités opposées. Le parlement est une assemblée représentative où ces différences peuvent être débattues, discutées et normalisées. Le principe consistant à autoriser la majorité à prendre des décisions et à demander à la minorité d'examiner ces décisions rend la société plus sûre.

Il est d'usage que l'opposition soit minoritaire, et en règle générale la minorité ne dispose pas de la compétence décisionnaire. La fonction de l'opposition consiste à proposer des alternatives politiques, à mettre en avant l'intérêt des électeurs, à améliorer le processus décisionnel parlementaire et à initier un débat public sur les enjeux d'intérêt national ou sur les questions concernant un public élargi, et surtout, à surveiller la fonction gouvernementale et à renforcer la légitimité, la responsabilité et la transparence dans le processus politique.

La maturité d'une démocratie parlementaire peut être perçue selon la mesure avec laquelle l'opposition est véritablement autorisée à remplir ces fonctions, ou comment l'opposition fait usage de ce rôle. Lorsqu'aucune de ces conditions n'est remplie, cela indique qu'il s'agit d'une démocratie dysfonctionnelle.

La nouvelle constitution appuie une opposition indépendante et active, loyale à l'ordre constitutionnel, comme une nécessité à la promotion et à la protection de la République démocratique fédérale du Népal.

S'il y a au Népal 122 partis politiques répertoriés par la Commission électorale dans le cadre des élections de la dernière Assemblée constituante, seulement 22 siègent au parlement. Le Népal dispose de quatre formations politiques principales, le Congrès népalais, le Parti communiste népalais (marxistes-léninistes unifiés), le Parti communiste népalais (Centre maoïste) et le Parti Rastriya Janata (unification de cinq partis Madhesi basés dans le Térai). Ces quatre partis jouent un rôle clé autant dans le gouvernement que dans l'opposition.

Singulièrement, ils ont tous fait partie du gouvernement et de l'opposition à tour de rôle car, depuis bien longtemps, aucun parti n'a obtenu de large majorité au parlement.

Le rôle de l'opposition au parlement

Le rôle des partis politiques a d'abord été reconnu au Népal après que la première constitution a été démocratiquement proclamée en 1960. Toutefois, la démocratie n'a pas duré et l'idée du parti d'opposition a été jetée aux oubliettes sans avoir été correctement examinée.

À la suite du premier mouvement populaire en 1990, nous avons adopté un régime de gouvernement à deux volets - une démocratie multipartite et une monarchie constitutionnelle - avec tous les ingrédients de la démocratie moderne. En vertu de cette configuration, des élections ont été tenues en 1991 pour élire le nouveau parlement. Le Parti du Congrès népalais a obtenu 110 sièges, le Parti communiste népalais (marxistes-léninistes unifiés) 69 sièges, le Parti démocratique national (Lokendra Bahadur Chand) 3 sièges, le Parti démocratique national (Surya bahadur Thapa) 1 siège, le Front populaire uni du Népal 9 sièges, Le Parti népalais de la bonne volonté 6 sièges, Le Parti communiste népalais (démocratique) 2 sièges, le Parti des travailleurs et des paysans du Népal 2 sièges.

Le Congrès népalais a remporté une large majorité au parlement et a formé un gouvernement en 1991. Toutefois, le gouvernement jouissant de la majorité au parlement a dédaigné le rôle de l'opposition. Le premier ministre, M. Girija Prasad Koirala, a non seulement exclu les partis d'opposition, dont le parti principal, le Parti communiste népalais (marxistes-léninistes unifiés), lors des prises de décisions concernant des questions d'intérêt national, mais il a également tenu à l'écart du processus décisionnel ses propres députés. Cela a creusé un écart entre la majorité et l'opposition allant bien au-delà de la notion du rôle de la majorité et de l'opposition dans une démocratie parlementaire.

Un dicton populaire indique que la tyrannie de la majorité entraîne souvent une opposition irresponsable. Cela a également été observé dans la phase initiale de l'exercice démocratique du Népal. C'est pourquoi, juste après la première élection du parlement en 1991, le nouveau gouvernement a fait face à une opposition sans précédent du principal parti d'opposition. Le mouvement de l'opposition, mené par le Parti communiste népalais (marxistes-léninistes unifiés), n'a pas fait usage de son privilège parlementaire pour soulever l'ensemble de ses questions au parlement, au contraire, il a mobilisé ses organisations sœurs pour renverser le gouvernement. Ainsi, les employés de la fonction publique ont conduit une grève pendant deux mois exigeant une amélioration de leurs conditions de travail et la sécurité de l'emploi. Ils ont ensuite organisé des mouvements de protestation quotidiens, attisant les problèmes. Au final, la pratique parlementaire s'est retrouvée affaiblie et une force parlementaire supplémentaire a pris part au jeu, fragilisant ainsi la notion même de démocratie parlementaire.

Si le Congrès népalais avait convaincu le Parti communiste népalais (marxistes-léninistes unifiés) et essayé de résoudre les problèmes par l'intermédiaire d'un débat et d'une discussion parlementaire, la situation ne se serait pas embrasée.

La pratique parlementaire au Népal, essentiellement dans le cadre de la constitution des années 1990, semble avoir échoué à susciter des discussions et des débats au parlement et à trouver des solutions satisfaisantes aux problèmes. Cela a incité la

faction maoïste à déclarer la « guerre du peuple » qui, plus tard, s'est transformée en une « guerre civile » violente. L'incapacité à aborder les problèmes au parlement et le manque de respect de la majorité pour l'opposition sont les causes principales de la guerre que les Maoïstes ont menée à l'encontre de leurs concitoyens. Néanmoins, l'accord de paix de 2006 a mis fin à la guerre civile, la monarchie a été abolie, et une constitution a été promulguée, à nouveau inspirée du modèle de gouvernement de Westminster avec quelques changements dans la structure et les institutions de l'État.

L'absence de coopération au parlement entre le gouvernement et l'opposition s'est poursuivie même après la signature de l'Accord de paix global de 2006 et l'adoption de la Constitution intérimaire de 2007. Le parti maoïste a remporté le plus grand nombre de sièges à l'Assemblée constituante mais ne disposait pas d'une majorité suffisamment importante pour former un gouvernement. Le Congrès népalais s'est placé en deuxième position et le Parti communiste népalais (marxistes-léninistes unifiés) en troisième.

Bien que la mission principale de l'Assemblée constituante consistait à rédiger une nouvelle constitution, les trois principaux partis politiques se sont concentrés sur la formation du gouvernement, entraînant ainsi la dissolution de l'Assemblée constituante sans avoir rédigé de constitution.

Lors de la deuxième élection de l'Assemblée constituante en 2013, le Congrès népalais est devenu le premier parti en remportant 196 sièges, le Parti communiste népalais (marxistes-léninistes unifiés) a obtenu la deuxième position avec 175 sièges, et les Maoïstes sont arrivés troisième avec 80 sièges, sur un total de 601 sièges.

La deuxième élection de l'Assemblée constituante a considérablement modifié l'équilibre du pouvoir politique au parlement. Les principaux partis politiques, à la fois dans le gouvernement et dans l'opposition, tirant des leçons de la précédente Assemblée constituante, ont montré leur engagement à rédiger une constitution. En dépit des divergences d'idéologie et de philosophie politique, les partis au pouvoir et les partis d'opposition ont tous prouvé leur volonté d'aller de l'avant avec l'adoption de la nouvelle constitution. Cela envoie un message encourageant quant à la démocratie et la pratique parlementaire au Népal.

L'Assemblée constituante a adopté la nouvelle Constitution en septembre 2015. Elle a ensuite été convertie en corps législatif-parlement jusqu'aux prochaines élections, qui se tiendront en février 2018. La promulgation de la nouvelle Constitution marque une avancée du Népal sur le chemin de la démocratie. Néanmoins, l'institutionnalisation de la démocratie parlementaire demeure incertaine.

Comme susmentionné, la beauté du système démocratique réside dans l'autorité de la majorité à prendre des décisions et dans la présence de l'opposition à contrôler et à examiner ces décisions. Cependant au Népal, la majorité des partis ayant joué le rôle d'opposition ne suivent que rarement les principes de contrôle et de méthode d'équilibre qui rendraient le gouvernement responsable devant le peuple.

Nous avons constaté que l'ensemble des partis politiques siégeant au parlement était empêtré dans des questions subalternes omettant ainsi de débattre réellement au niveau politique des questions d'ordre public et économique qui aideraient à changer

la société. La tendance pour la principale force d'opposition consiste à s'opposer à toutes les propositions du gouvernement, même s'il s'agit d'un nouveau programme susceptible d'apporter des solutions aux problèmes d'une population plus large. Bien que certains membres de l'opposition continuent de soulever des questions d'intérêt public au parlement, on constate très souvent qu'ils abandonnent à cause de négociations tenues au niveau politique le plus élevé entre le pouvoir et l'opposition. Les propositions d'amendements sur un certain nombre de lois en sont l'illustration.

Le rôle de l'opposition dans la nouvelle constitution

La nouvelle constitution apporte un juste équilibre entre la règle de la majorité démocratique et l'opposition légitime par l'implication du chef de l'opposition dans les mécanismes décisionnels fondamentaux, tels que le Conseil constitutionnel, dont la responsabilité première est de nommer le juge en chef, la Commission électorale, la Commission nationale des droits de l'homme et autres corps constitutionnels, et les institutions nationales. Et ces décisions sont généralement prises par consensus.

La constitution reconnaît l'importance des partis politique et le rôle de l'opposition au parlement. L'article 17 (2) (c) établit le droit des citoyens à former un parti politique, et les articles 269, 270, 271 et 272 prévoient des dispositions concernant l'enregistrement, le fonctionnement et le rôle des partis politique. La constitution exige également que les règlements et les statuts des partis se conforment aux valeurs fondamentales de la démocratie et garantissent une représentation équitable des nationalités dans les structures des partis.

La constitution, et d'autres statuts y compris les règles de procédure du corps législatif-parlement, ne soulignent pas clairement le rôle des partis d'opposition. Cependant, le règlement autorise chaque membre du parlement à poser des questions d'intérêt public pendant la session, à soumettre une motion au parlement. Le règlement habilite chaque parlementaire à attirer l'attention du ministre concerné sur toute question urgente d'intérêt public, et ce dernier doit y répondre dans les 15 jours. Ces dispositions visent à donner aux membres du parlement et aux partis de l'opposition l'occasion de remplir un rôle constructif.

Comme cela s'est produit dans d'autres pays d'Asie du Sud, notre parlement a pris des allures de champ de bataille à plusieurs reprises. Il existe, au Népal, de nombreux exemples d'obstruction parlementaire par les partis d'opposition. Le corps législatif-parlement est souvent devenu dysfonctionnel pour une période d'un mois environ en raison d'obstructions provoquées par les partis d'opposition, empêchant ainsi les débats sur des questions essentielles.

En juin 2014, à l'initiative du Parti communiste du Népal (maoïste), les partis d'opposition ont entravé le fonctionnement du parlement pour la sixième fois, demandant que l'entente antérieure, y compris la formation du Comité politique de haut niveau, soit mise en œuvre.

En novembre 2015, les législateurs des partis agitateurs basés dans le Madhes ont bloqué les délibérations de la Chambre, appelant le gouvernement à répondre à leurs préoccupations. Les partis basés dans le Madhes, qui avaient eu recours au blocage de la frontière entre le Népal et l'Inde empêchant ainsi la circulation, avaient

également provoqué une obstruction parlementaire, déclarant que leurs protestations au parlement complétaient leur agitation de la rue.

En juin 2016, le principal parti d'opposition, le Congrès népalais, a obstrué la réunion du parlement, exigeant que le gouvernement apporte aux victimes du tremblement de terre l'aide à la reconstruction de leurs maisons.

En mai 2017, le principal parti d'opposition, le Parti communiste népalais (marxistes-léninistes unifiés), a gêné les travaux du parlement, enjoignant le gouvernement de revenir sur sa décision d'ajouter 22 gouvernements locaux dans les départements du Térai et de retirer la motion de destitution déposée contre la juge en chef Sushila Karki.

Personne n'était en désaccord avec la cause de l'obstruction, mais les principales préoccupations résident dans la façon d'aborder et de résoudre les questions.

L'opposition devrait s'exprimer au nom des sans voix. Cependant, l'expérience népalaise montre que les partis, qu'ils soient au pouvoir ou dans l'opposition, font peu cas du peuple, étant plus concernés par l'accumulation des pouvoirs. Ils ne soutiennent que les programmes qui les aident à prendre le pouvoir.

La pratique parlementaire en Asie du Sud contribue à aggraver la situation au Népal. L'expérience indienne, pakistanaise, bengalaise et sri lankaise étant assez similaire à la nôtre. Par conséquent, il est temps de renforcer le système parlementaire dans toute l'Asie du Sud, et pas seulement au Népal.

Conclusion

Notre système parlementaire repose sur le principe selon lequel « la majorité décide mais ne constitue pas le parlement. » Le parlement en tant qu'institution se compose de l'ensemble des représentants, tous habilités et tenus de prendre part aux procédures, qu'ils fassent parti de la majorité ou de l'opposition. Cependant, notre pratique nous indique que les partis politiques népalais doivent encore prendre conscience de l'importance du parlement et du rôle de l'opposition.

L'opposition s'exprime souvent au nom des sans voix, des marginalisés et des plus vulnérables. Faire fi de l'opposition consiste à ignorer la voix des minorités. Or, d'après notre expérience et nos apprentissages, ne pas écouter les minorités peut mener à des situations comme une guerre civile dont le coût est insupportable. Si nous avons pris en compte la demande en 40 points du Front populaire uni du Népal, de nombreux citoyens n'auraient pas perdu la vie. Il nous faut encore en prendre conscience.



Le **Dr. Ulrich SCHÖLER** (Allemagne) a présenté la communication suivante :

Les droits de participation de l'opposition parlementaire ont joué un rôle particulier pendant cette 18^e législature du Bundestag allemand sur le point de se terminer. Les élections législatives de septembre 2013, puis la constitution d'une coalition de

gouvernement entre les deux partis arrivés en tête des élections, se sont soldées par la présence d'une opposition exceptionnellement faible au Bundestag. Les groupes parlementaires soutenant le gouvernement fédéral (CDU/CSU et SPD) représentaient environ 80 % des sièges du Bundestag, tandis que les groupes d'opposition (LA GAUCHE et ALLIANCE 90/LES VERTS) se partageaient les quelque 20 % restants. Cette nette majorité des députés de la coalition s'est également manifestée au sein des commissions du Bundestag, dont la composition reflète le rapport de force au sein de l'assemblée plénière.

Cette situation a été jugée problématique, notamment parce qu'à eux seuls, les députés de l'opposition n'étaient pas en mesure de réunir certains quorums dont dépend l'exercice des droits des minorités parlementaires. Ainsi, par exemple, la demande de constitution d'une commission d'enquête parlementaire ou de tenue d'une audition publique en commission doit avoir le soutien d'au moins un quart des membres du Bundestag ou de la commission, la demande de convocation du Bundestag doit émaner d'au moins un tiers des députés.

Juste après les élections au 18^e Bundestag, les droits de participation de cette opposition réduite ont donc suscité un débat qui a été mené au sein de l'assemblée, dans les médias, dans les milieux scientifiques et, finalement, également devant la cour constitutionnelle fédérale.

Le Bundestag a réagi à cette situation dès le début de la législature en modifiant son règlement. Il y a introduit une disposition limitée à la durée de la 18^e législature et dans laquelle il s'engageait à garantir des droits essentiels des minorités même s'ils n'étaient pas réclamés par le quorum de députés requis par la Constitution, par le droit ordinaire ou par le règlement lui-même, mais simplement par 120 députés du Bundestag. Les deux groupes parlementaires d'opposition totalisaient alors 127 membres.

Cette disposition a d'emblée donné lieu à une controverse juridique. Afin d'obtenir une position juridique opposable, l'opposition demandait que les quorums prévus par la Constitution ou les lois ordinaires soient également modifiés dans la Constitution ou dans la loi. La coalition estimait qu'une disposition au niveau du règlement était suffisante pour créer une base de travail fiable pour la durée de la législature. La question s'est toutefois posée de savoir si le Bundestag avait même le droit de modifier dans son règlement des quorums fixés par la Constitution ou par la loi.

Indépendamment de cela, la disposition ajoutée au règlement a été utilisée en permanence dans la pratique parlementaire. En particulier, la possibilité de demander la tenue d'auditions publiques d'experts dans le cadre du débat législatif dans les commissions spécialisées a joué un rôle important pour les députés des groupes d'opposition tout au long de la législature. La disposition introduite dans le règlement du Bundestag a également revêtu une importance essentielle en ce qui concerne la constitution de commissions d'enquête parlementaires – un droit de la minorité qui revêt une importance considérable compte tenu de la tâche particulière qui incombe à l'opposition de contrôler le gouvernement fédéral. Pendant la législature, cinq commissions d'enquête ont été constituées, dont trois à la demande de députés de l'opposition.

Les désaccords sur la conception juridique des droits de participation de l'opposition ont toutefois débouché sur une procédure engagée devant la cour constitutionnelle fédérale à l'initiative du groupe d'opposition LA GAUCHE, qui demandait à la Cour de statuer sur l'existence et l'ampleur des droits accordés par la Constitution à l'opposition parlementaire ou à des groupes parlementaires d'opposition.

Dans sa décision de mai 2016, la cour constitutionnelle fédérale n'a pas estimé que la Constitution fondait des droits de protection spéciaux pour l'opposition ou des groupes parlementaires d'opposition. Elle n'a pas non plus considéré qu'en cas d'opposition particulièrement réduite, la Constitution faisait obligation d'ajuster les quorums fixés pour l'exercice des droits des minorités. Elle a estimé que les dispositions actuelles accordaient à la minorité parlementaire une protection suffisante pour garantir l'existence d'une opposition efficace.

Dans son arrêt, la cour a notamment été guidée par les considérations suivantes :

En définissant les droits des minorités parlementaires, le législateur est certes parti du principe que le système de gouvernement parlementaire met face-à-face la coalition de gouvernement et une opposition minoritaire. Pourtant, ni la coalition ni l'opposition ne sont forcément des entités monolithiques. Au contraire, les deux camps sont composés de groupes parlementaires, de regroupements de députés ou de députés non-inscrits. La Constitution protège la liberté du mandat parlementaire, qui contient le principe d'égalité de tous les députés et de leurs regroupements. L'exercice des droits des minorités parlementaires a donc été conditionné à l'obtention d'un quorum de députés fixé et non à l'appartenance à l'opposition parlementaire. Une telle attribution de droits de l'opposition pourrait conduire à privilégier, de manière anticonstitutionnelle, des députés d'opposition par rapport aux députés de la coalition.

Indépendamment de l'issue de ce litige juridique, l'accord, conclu au niveau du Bundestag sur l'exercice des droits des minorités, est resté en vigueur jusqu'à la fin de la législature. Il a créé des options d'action fiables pour l'opposition parlementaire réduite. La majorité de gouvernement a reconnu ces possibilités d'action dans le cadre des accords conclus, sans obligation juridique. Le principe de la recherche d'un consensus entre les groupes parlementaires souvent pratiqué par le Bundestag dans les questions de procédure a ainsi fait la preuve de sa force, notamment en matière de temps : tandis que l'accord conclu a fourni une base de travail fiable dès le début de la législature, le litige juridique n'a été tranché qu'aux deux tiers de la législature.



Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE (Ouganda) a expliqué qu'en Ouganda l'opposition dispose d'un temps de parole dans les débats et peut déposer des motions, pétitions, et propositions de loi. L'opposition doit également présenter une réponse au discours de la Nation et un débat s'ensuit au Parlement. En commission, l'opposition présente souvent des rapports de minorité lorsque le rapport lui déplaît. L'opposition n'est pas très nombreuse, mais elle dispose du même temps de parole et des mêmes chances de s'exprimer que la majorité.

Mme Yardena MELLER-HOROVITZ (Israël) a expliqué qu'à la Knesset, le Président a 10 adjoints dont certains représentent l'opposition. En application de la loi, l'opposition présente son propre candidat en tant que dirigeant de l'opposition, et il dispose de certaines prérogatives spéciales. Il peut être désigné par le plus grand parti d'opposition, ou sur la base de la majorité des différents partis d'opposition. Il rencontre le Premier ministre tous les mois et est invité à toutes les cérémonies. Il touche par ailleurs le salaire d'un ministre et dispose de personnel.

Durant les intersessions, la Knesset peut être convoquée pour tenir un débat spécial, à la demande du Premier ministre ou si une demande en ce sens est signée par 25 parlementaires de l'opposition. Il y a plus de vingt ans, face au Gouvernement d'union nationale dont relevaient 97 des 120 membres de la Knesset, l'opposition n'était pas parvenue à obtenir ces signatures pour convoquer le Parlement. Un amendement avait alors été adopté pour que ce seuil soit diminué à 20 signatures.

Tout au long de l'année parlementaire, il peut être fait recours à l'option des « 10 voix de défiance » pour l'opposition. Il y a également une heure de questions au Gouvernement. L'opposition décide quel ministre doit répondre aux questions, et se voit attribuer les trois-quarts du temps alloué pour ce débat.

L'opposition dispose d'un avantage, elle peut présenter plus d'initiatives législatives que les parlementaires de la coalition au pouvoir.

S'agissant de la composition des commissions, les représentants de la coalition prennent part aux travaux de toutes les commissions. La Commission d'éthique présente quant à elle la particularité d'être composée paritairement de représentants de la majorité et de l'opposition.

Il existe une Commission ad hoc de la Chambre, la « Commission des accords », qui peut résoudre de façon informelle tous les problèmes de procédure comme l'obstruction parlementaire. Cette commission comprend également des membres de la coalition et de l'opposition. Cette Commission est informelle, elle n'a pas d'autorité statutaire, mais elle permet de déminer certains problèmes lorsque les débats s'annoncent difficiles, mais les conclusions de la Commission ne sont appliqués que si les parties présentes trouvent des accords en son sein.

Pour conclure, Mme MELLER-HOROVITZ a souligné que l'intégration réussie de l'opposition dans toutes les procédures de la Knesset et sa bonne représentation dans toutes les commissions était essentielle au bon fonctionnement du la Knesset.

Mme Lydia KANDETU (Namibie) a souligné que l'opposition était traitée sur un pied d'égalité avec le parti au pouvoir. Elle est représentée au sein du Comité qui décide du déroulement de la session. Elle préside aussi la Commission des comptes, et peut poser des questions au Président sur l'état de la nation. Son rôle est de faire face au parti au pouvoir, mais il arrive aussi que les partis s'entendent lorsqu'il s'agit de l'intérêt national.

M. Lutgardo B. BARBO (Philippines) a souligné qu'il était préférable qu'il existe des règles et des principes directeurs de conduite pour l'opposition dans le contexte d'une société qui n'est pas parfaite. Il s'est interrogé sur le point de savoir si l'opposition devait systématiquement s'opposer et a estimé qu'elle ne devrait

s'opposer que quand elle est convaincue que l'administration se fourvoie. L'opposition doit être à la fois réactive mais également responsable, car il vaudrait mieux s'opposer pour le simple plaisir de s'opposer.

M. Bachir SLIMANI (Algérie) a souligné que l'opposition parlementaire constituait un élément fondamental de toute démocratie et que la dernière révision constitutionnelle algérienne avait en ce sens doté l'opposition de droits lui garantissant de pouvoir s'exprimer. Il a expliqué que l'opposition dispose d'un « droit de participation effective aux travaux parlementaires et à la vie politique », ce qui implique qu'elle bénéficie notamment de financements, du droit d'être représentée dans les deux chambres du Parlement et de participer à ses différentes fonctions, mais aussi de saisir le Conseil constitutionnel. Il a ajouté que chaque chambre consacre une séance mensuelle à un ordre du jour défini par l'opposition.

M. Simon BURTON (Royaume-Uni) a déclaré qu'il existait des règles à la fois à la Chambre des Lords et à la Chambre des Communes mais que, dans cette dernière chambre, les règles étaient beaucoup plus explicites. L'opposition est désignée comme étant « l'opposition loyale de Sa majesté », ce qui donne une idée du contexte.

Les partis d'opposition reçoivent un financement. Ils ont des droits en matière d'appartenance aux commissions, de priorité de prise de parole, et de diversité des partis politiques. Pour qu'un Parlement fonctionne de manière efficace, il convient que le parti au pouvoir et l'opposition entretiennent de bonnes relations. Majorité et opposition peuvent être en désaccord sur la politique, mais il est essentiel qu'il existe un consensus sur l'administration. Le personnel de la Chambre, dans ces conditions, doit servir tous les membres de manière équitable.

Il a souligné que l'opposition interne constitue également un facteur très puissant qui peut complexifier la gestion d'un Parlement.

M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU (Turquie) a souligné qu'en Turquie la population pense que les partis d'opposition jouent un rôle très important. Une opposition forte rend un pays plus fort. Ce principe est pris en considération au Parlement, comme en atteste l'attribution du temps de parole et le droit de participer à la procédure législative accordé à l'opposition, comme les relations avec les médias. Ainsi, 104 organes de presse sont actuellement référencés au Parlement, et un grand nombre d'entre eux représentent l'opposition.

Le secrétariat travaille de façon équitable avec les différents partis. La Grande Assemblée nationale est gouvernée par un bureau comprenant 23 membres, dont près de la moitié proviennent de l'opposition. Des institutions telles que le défenseur des droits se sont vu attribuer un important statut et rassemblent en leur sein des représentants de l'opposition.

Au Parlement Turque, quatre partis politiques sont représentés et trois d'entre eux sont des partis d'opposition. Dans le pays, plus de cinquante partis politiques sont recensés, pour une population de 80 millions d'habitants. Il est accordé une grande importance aux annotations et réserves exprimées par l'opposition, qui sont lues par les citoyens.

Les partis d'opposition sont essentiels au développement de la démocratie parlementaire.

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a remercié les membres pour les commentaires effectués. Il a conclu qu'il semblait universel qu'une forte opposition soit une chose essentielle. Dans certains pays, des dispositions spécifiques sont prévues pour les groupes minoritaires, tandis que dans d'autres pays les règles ne visent pas spécifiquement les groupes minoritaires.

Il a souligné que dans les pays où le Gouvernement représente une vaste majorité, il est intéressant de se pencher sur le cas des petites minorités. Il a rappelé que le rôle du Parlement est de contrôler le gouvernement et que même si la majorité est favorable au gouvernement, cela ne signifie pas que la majorité parlementaire doive être d'accord avec tout ce que fait le Gouvernement.

Au Sénat des Pays-Bas, depuis les élections qui ont eu lieu deux années plus tôt, le Gouvernement ne compte plus parmi ses soutiens que 21 des 75 membres. Pourtant, les partis n'ont pas conduit le Gouvernement à s'effondrer. Ils n'ont pas entravé le processus décisionnel par une obstruction systématique, mais ont plutôt profité de leur capacité à questionner le gouvernement sur ces décisions ce qui l'ont contraint à travailler dur. Cela a donné lieu à des débats animés et très intéressants.

Il a confirmé qu'il n'était pas nécessaire que la majorité suive toujours le Gouvernement, et que l'opposition s'y oppose toujours dans la mesure où la démocratie est un processus inclusif. Maintenir un débat ouvert politiquement est un état d'esprit. Les parlementaires devraient être disposés à échanger et changer leurs opinions, tandis que la majorité ne devrait pas être prête à tout approuver sans débat.

Il a souligné qu'il était effectivement possible de réguler l'opposition mais que la réglementation n'était qu'un instrument. Sans débat, une démocratie libre ne serait qu'une coquille vide.

Il a conclu que le secrétariat serait invité à adresser les remerciements de l'assemblée à M. BHATTARAI pour cet intéressant sujet qu'il a proposé, et pour l'introduction stimulante qu'il a transmise.

*****L'association a pris une pause-café entre 11h48 et 12h05*****

6. Communication de Mme Penelope TYAWA, Secrétaire générale par intérim du Parlement d'Afrique du Sud : « la mise en œuvre d'un modèle de contrôle et de responsabilisation dans le cadre d'un Etat développementaliste »

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a invité l'oratrice à présenter sa communication.

1. Introduction

L'Afrique du Sud a enregistré des progrès remarquables dans sa transition de l'apartheid à la démocratie. Cette transition s'est faite de manière paisible malgré l'histoire de ce pays, marquée par les conflits violents et la spoliation. Malgré la réussite de cette transition à plusieurs égards, l'Afrique du Sud demeure un pays particulièrement inégalitaire où trop de personnes vivent dans la pauvreté et trop peu travaillent. La division spatiale imposée par l'apartheid continue à dominer la scène et l'héritage de l'apartheid détermine toujours les opportunités de vie de la vaste majorité des citoyens. En vue d'accélérer les progrès, approfondir la démocratie et construire une société plus inclusive, l'Afrique du Sud doit traduire l'émancipation politique en bien-être économique pour tous.⁸

À cette fin, le rôle du contrôle parlementaire pour accroître la responsabilité de l'exécutif est d'une importance capitale. La vision stratégique du Parlement de la République de l'Afrique du Sud est de construire un Parlement du peuple efficace qui réponde aux besoins du peuple, et qui est motivé par l'idéal d'une meilleure qualité de vie pour tous les citoyens d'Afrique du Sud, et sa mission est de représenter le peuple et d'être son porte-parole dans l'exécution des fonctions constitutionnelles du Parlement, notamment l'adoption des lois et le contrôle des actions de l'exécutif.⁹

L'Afrique du Sud envisage un pays qui incarne véritablement la notion d'un « État développementaliste », capable de créer des conditions de prospérité pour ses citoyens, et même pour l'ensemble du continent africain. L'exposé suivant examinera le rôle joué par le contrôle parlementaire et le modèle de contrôle dans l'atteinte d'un État développementaliste.

2. Comprendre la notion d'un État développementaliste

Un État développementaliste joue un rôle actif pour orienter le développement économique et utiliser les ressources du pays afin de répondre aux besoins du peuple. Un État développementaliste s'efforce de trouver le juste équilibre entre la croissance économique et le développement social. Il utilise les ressources et l'influence étatiques pour lutter contre la pauvreté et étendre les opportunités économiques.¹⁰

Dans tous les pays, l'État participe dans une mesure plus ou moins importante à façonner les structures et la production économique. Les gouvernements de divers pays ont recours à plusieurs instruments et politiques tels que la réglementation de l'industrie et du commerce, la redistribution des revenus et des actifs, la mise en œuvre de politiques fiscales et monétaires et l'étatisation des industries clés. La décision de l'État de permettre au marché libre de dicter le développement économique et la redistribution, ou d'être un État plus interventionniste et développementaliste, détermine le degré d'intervention de l'État.¹¹

⁸ Le Plan de développement national, (2013).

⁹ Parlement de la République d'Afrique du Sud, (2009).

¹⁰ Unité d'éducation et de formation pour la démocratie et le développement, (2015).

¹¹ Ibid

L'Afrique du Sud s'est engagée à construire un État développementaliste qui guide le développement économique de façon efficace en mobilisant les ressources de la société et en les dirigeant vers la réalisation d'objectifs communs. Dans son programme national, l'Afrique du Sud a donné une place prioritaire aux besoins des pauvres et aux questions sociales telles que la santé, le logement, l'éducation et un filet de sécurité sociale.¹²

3. Le rôle du Parlement pour stimuler le développement

Le Parlement doit jouer un rôle essentiel dans l'élaboration de politiques de développement nationales et locales. Les gouvernements doivent veiller à la prestation de services au peuple, mais le Parlement doit s'assurer que les résultats stratégiques envisagés par le gouvernement sont atteints. En raison de leurs fonctions d'élaboration des lois, de contrôle et de représentation, les parlementaires peuvent participer activement à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et de lois pro-pauvres, sensibles aux besoins des minorités et favorables à l'égalité des sexes, et toutes ces activités reflètent et appuient de manière générale les efforts déployés pour réaliser les objectifs plus larges du développement humain. En outre, les parlements jouent un rôle important dans la promotion et la défense des droits humains, et beaucoup d'entre eux se sont avérés efficaces dans la prévention des crises et le relèvement.¹³

Dans l'idéal, la mission du Parlement ne devrait pas se borner à une interprétation ou une vision étroite de ses devoirs juridiques et constitutionnels (surveillance, élaboration des lois et représentation). Une approche élargie montre que ces fonctions clés sont également des outils de développement qui permettent aux parlements de jouer un rôle essentiel en tant qu'institutions démocratiques robustes, constructives et dynamiques.¹⁴

Dans cette optique, le Parlement de la République d'Afrique du Sud s'est engagé à veiller à ce que sa vision soit guidée par le désir de promouvoir un État développementaliste et de renforcer la capacité des députés pour une meilleure exécution de leur mandat.

3.1 Le Plan stratégique du 5^e Parlement démocratique

Le premier Parlement élu démocratiquement a souligné le besoin d'un processus de planification stratégique lui permettant de préparer l'avenir de façon systématique et cohérente, de contrôler et d'évaluer la mise en œuvre de cette planification et les progrès accomplis à cet égard. Une série initiale de processus a été lancée en 1997, en vue de la mise en œuvre de la planification stratégique. En promulguant la Loi sur la gestion des finances publiques de 1999, le Parlement a adopté les principes de gestion énoncés dans cette loi. Des instruments tels que le plan stratégique, le vote du budget, les rapports trimestriels et le rapport annuel ont été introduits à partir de 2002.¹⁵

¹² Ibid

¹³ Agora, (2015).

¹⁴ Ibid

¹⁵ Parlement de la République d'Afrique du Sud, (2015a).

Lors de la promulgation de la Loi sur la gestion financière du parlement, la Loi n° 10 de 2009 telle que modifiée, le processus de planification et le plan stratégique furent réglementés par la loi. À partir de 2009, le Parlement a adopté le continuum d'activités de gouvernance, telles qu'énoncées dans le livre vert sur la planification stratégique nationale (2009), et comprenant :

- L'élaboration des politiques,
- la planification stratégique et opérationnelle,
- l'allocation des ressources,
- la mise en œuvre et
- le suivi et l'évaluation des performances.¹⁶

Par conséquent, l'autorité exécutive du Parlement supervise la préparation du plan stratégique du Parlement, son plan annuel de performance, le budget et les budgets d'ajustements. À cet égard, le comptable doit préparer un projet de plan stratégique pour le Parlement, et le présenter à l'autorité exécutive, dans un délai de 6 mois après l'élection de l'Assemblée nationale, ou à toute autre date déterminée par le Parlement.¹⁷

Le plan stratégique doit -

- a) Porter sur les cinq prochaines années ou toute autre période déterminée par le Parlement ;
- b) Spécifier les priorités de l'administration du Parlement pendant la durée du plan ;
- c) Inclure les objectifs et résultats attendus de chaque programme du Parlement ;
- d) Inclure des prévisions pluriannuelles de toutes les recettes et les dépenses ; et
- e) Inclure des mesures et indicateurs des performances pour évaluer la performance de l'administration dans la mise en œuvre du plan stratégique.¹⁸

Le plan stratégique décrit l'impact du Parlement à long-terme, ses résultats à moyen-terme, et les résultats des programmes de soutien, à l'aide d'objectifs et d'indicateurs mesurables.

Le Plan stratégique du 5^e Parlement identifie les résultats et objectifs à atteindre et indique le cheminement stratégique pour les atteindre. La supervision de la mise en œuvre du Plan national de développement est le thème principal du cinquième Parlement.¹⁹

Les priorités des politiques du Parlement sont fondées sur la Constitution, le mandat public et les objectifs de planification à long-terme dont les principes inspirent le contenu de l'orientation stratégique pour la 5^e législature et au-delà. La définition des priorités stratégiques du 5^e Parlement démocratique se situe dans le contexte du rôle constitutionnel joué par le Parlement, des défis actuels auxquels l'Afrique du Sud est confrontée, et d'un monde en évolution.²⁰

¹⁶ Ibid

¹⁷ Ibid

¹⁸ Parlement de la République d'Afrique du Sud, (2015a)

¹⁹ Parlement de la République d'Afrique du Sud, (2015).

²⁰ Parlement de la République d'Afrique du Sud, (2015).

L'Afrique du Sud doit faire face aux défis liés au chômage, aux mauvais résultats de l'enseignement, aux infrastructures inadéquates, aux divisions spatiales, à une économie à forte intensité de ressources, à un système de santé publique qui ne suit pas la demande, aux services publics inégaux et de mauvaise qualité, aux niveaux élevés de corruption et à une société divisée. Pour relever ces défis, le gouvernement a décidé de privilégier les domaines suivants :²¹

- La création d'emploi, le travail décent et les moyens d'existence durables ;
- le développement rural, la réforme agraire et la sécurité alimentaire ;
- l'éducation ;
- la santé ;
- et la lutte contre le crime et la corruption.

Afin de réaliser les aspirations d'un État développementaliste capable et de garantir les résultats contemplés dans le cadre stratégique à moyen-terme de 2014-2019, le Parlement de la République d'Afrique du Sud s'efforce de devenir un agent de changement qui assure l'accélération de la prestation des services, améliore la supervision et la reddition des comptes, stabilise l'interface administrative politique, professionnalise les services publics, renforce les compétences et améliore la coordination. Il faut en outre une approche plus pragmatique et proactive pour gérer le système intergouvernemental afin d'assurer une meilleure articulation entre la responsabilité et la capacité. Le rôle du parlement à cet égard inclut la représentation des intérêts du peuple dans les processus d'adoption des lois, de supervision, de recommandations de nominations à la fonction publique et par l'adoption d'accords internationaux.²²

Pour mieux jouer ce rôle, les priorités stratégiques du Parlement incluent les démarches suivantes :

- Renforcer la supervision et la reddition de comptes ;
- Accroître la participation du public ;
- Approfondir l'engagement dans les forums internationaux ;
- Renforcer le gouvernement coopératif ; et
- Renforcer la capacité législative.

Par ailleurs, ces nouvelles priorités encouragent le Parlement à procéder aux modifications suivantes du cadre interne de l'institution :

- Modifier le programme du Parlement afin de rendre les processus plus efficaces, notamment les exigences en matière de contrôle et de participation du public ;
- Renforcer la capacité de soutien en matière de contrôle, renforcer la capacité pour accroître la participation du public, améliorer l'appui à l'engagement au niveau international, et renforcer les capacités de soutien à la fonction législative ;
- Augmenter les connaissances et les services d'information, la recherche et la tenue de registres ;

²¹ Ibid

²² Ibid

- Accroître l'utilisation des technologies de l'information et de la communication et de ses promoteurs, afin d'assurer une plus grande efficacité des processus et de l'accès aux informations ;
- Résoudre le problème du manque d'espace de travail, d'installations et de salles de réunion ;
- Proposer des programmes de renforcement des capacités à l'intention des députés.²³

Le Plan stratégique du 5^e Parlement démocratique est la première étape d'un processus de remaniement du Parlement en vue d'assurer l'exécution efficace du mandat de cette institution. La réorganisation du Parlement portera sur ses priorités stratégiques, en fournissant un meilleur alignement entre les stratégies, les ressources et la structure globale du Parlement, afin de permettre une plus grande efficacité dans la gestion. Elle doit aussi créer la capacité de répondre aux demandes de service dans les domaines du contrôle, de la participation du public, de l'engagement au niveau international et de la gouvernance institutionnelle. Plusieurs initiatives de développement de processus et d'amélioration de l'efficacité ont été lancées et d'autres sont en cours.²⁴

Afin d'accroître l'efficacité et l'efficacité institutionnelles, l'administration se fixe les objectifs suivants :

- L'introduction de services relatifs aux programmes de renforcement des capacités pour les députés, qui facilitent l'accessibilité des programmes, et améliorent la pertinence et l'utilité des programmes pour permettre aux députés de fonctionner de façon efficace ;
- La mise en place de services tels que les conseils procéduraux et juridiques, les conseils en matière de contenu, la recherche et autres services d'informations similaires en vue d'améliorer la ponctualité et la qualité des résultats, qui augmente la valeur des informations, dans la mesure où les contributions requises par les députés seront plus efficaces ;
- La prestation de services relatifs aux installations, y compris les TIC, les réclamations, les services de restauration et de ménage pour maximiser l'utilisation de ressources limitées, tout en accélérant les délais de traitement (réduisant les délais d'attente) et en réduisant les délais de réparation (temps d'arrêt), améliorant ainsi l'efficacité ;
- L'amélioration des domaines de la gouvernance et de la conformité, de la coordination interne et des communications, du partage des informations, du développement des compétences et du renforcement des capacités, de l'utilisation et de la gestion des installations limitées, qui augmente l'efficacité globale du Parlement ;
- La mise en œuvre de systèmes efficaces de suivi et d'évaluation qui permet d'évaluer les résultats des objectifs des politiques.²⁵

La mission globale du Parlement et de « fournir aux citoyens d'Afrique du Sud une assemblée du peuple dynamique qui intervient, transforme la société et relève les

²³ Parlement de la République d'Afrique du Sud, (2015).

²⁴ Ibid

²⁵ Parlement de la République d'Afrique du Sud, (2015)

défis qui confrontent notre peuple »²⁶. Il importe également que le Parlement pratique un contrôle efficace du pouvoir exécutif en renforçant son examen des actions de ce dernier par rapport aux besoins des citoyens sud-africains. En outre, le Parlement s'efforce d'accroître la participation des citoyens sud-africains aux processus décisionnaires qui affectent leurs vies et d'assurer une relation saine entre les trois branches de l'État afin de promouvoir une gouvernance coopérative et efficace entre les sphères du gouvernement, et d'assurer des liens appropriés avec notre région et le monde. Enfin, le Parlement doit mettre en place un service et une administration parlementaires innovants, transformateurs, efficaces et efficients qui permettent aux députés de s'acquitter de leurs responsabilités constitutionnelles.²⁷

Les objectifs stratégiques présentés dans le Plan stratégique du 5^e Parlement ont pour objectif d'apporter un changement et une amélioration importante des services offerts aux députés, en cherchant à augmenter l'efficacité et l'efficience globales du Parlement.²⁸

3.2 Aperçu du Modèle de contrôle du Parlement de la République d'Afrique du Sud

Sur le plan historique, les élections de 1994 ont ouvert la voie à un nouvel ordre démocratique en Afrique du Sud. La participation extraordinaire des citoyens sud-africains a mis en évidence le fait que nous avons le désir de mettre fin aux divisions du passé et d'établir une société basée sur les valeurs démocratiques, la justice sociale et les droits humains fondamentaux. Le processus de négociations ayant précédé les élections de 1994, a débouché sur la rédaction d'une nouvelle Constitution, telle qu'adoptée le 8 mai 1996 par l'Assemblée constituante.²⁹

Pendant la première décennie de la démocratie, le Parlement s'est surtout concentré sur la transformation de l'environnement législatif de l'Afrique du Sud, en vue de l'aligner sur la première Constitution démocratique du pays, Loi 108 de 1996. Dans ce processus, le Parlement a porté moins d'attention à sa fonction de contrôle, et cette situation a encore été exacerbée par le fait que la Constitution se préoccupe davantage de l'autorité législative du Parlement que de son rôle de contrôle.³⁰

Pour combler cette lacune, le Parlement, au travers de la Commission mixte des règlements, a établi un groupe de travail sur le contrôle et la reddition de comptes comprenant les députés des deux chambres du Parlement, qui devait étudier les mandats relatifs au contrôle émanant de la Constitution. Le groupe de travail a établi trois groupes de discussion, le groupe de discussion sur les projets, le budget et les comités. L'objectif était d'élaborer un modèle de contrôle conforme à la Constitution et à la nouvelle vision stratégique du Parlement, qui, associé au réaménagement des ressources, lui permette de s'acquitter de son mandat de manière plus efficace.³¹

²⁶ Parlement de la République d'Afrique du Sud, (2015)

²⁷Parlement de la République d'Afrique du Sud, (2015)

²⁸Parlement de la République d'Afrique du Sud, (2015)

²⁹Parlement de la République d'Afrique du Sud : Modèle de supervision et de responsabilisation

³⁰ Ibid

³¹ Ibid

L'objectif principal du Modèle de contrôle est d'élaborer un cadre qui décrit la manière dont le Parlement effectue ses activités de contrôle. Le but de ce modèle est d'améliorer les outils du contrôle parlementaire, d'intégrer les composantes du modèle de contrôle aux composantes existantes, et de renforcer la capacité du Parlement à s'acquitter de sa fonction de contrôle conformément à la nouvelle orientation stratégique du Parlement.³²

Le groupe de travail a commencé son travail d'élaboration du modèle de contrôle en déterminant une définition appropriée du contrôle comme suit ³³:

Dans le contexte sud-africain, le contrôle est une fonction des organes du pouvoir législatif mandatés par la Constitution pour examiner et superviser les actions du pouvoir exécutif et de tout organe d'État.

Le groupe de travail a en outre souligné que ce contrôle implique un examen informel et formel, vigilant, stratégique et structuré, exercé par les législatures par rapport à l'application des lois, du budget et au respect absolu des statuts et de la Constitution. En outre, et plus important encore, pour assurer ce contrôle, les membres individuels du Cabinet doivent superviser la gestion efficace des ministères du gouvernement en vue d'une meilleure prestation des services et d'une meilleure qualité de vie pour tous les citoyens.³⁴

Les comités parlementaires constituent pour le Parlement, le mécanisme approprié de contrôle des organes de l'État. Selon l'objectif ciblé par le contrôle, le comité pourrait soit demander des informations à l'organe étatique, soit lui rendre visite en vue de recueillir des informations sur place et d'établir les faits. Les comités devraient réfléchir aux moyens pertinents d'effectuer le contrôle afin d'inclure tous les organes étatiques. L'examen des rapports annuels des organes étatiques et des rapports du vérificateur général par ces comités constitue l'un des aspects les plus importants de cette fonction de contrôle.³⁵

Les ministres, en tant qu'autorités exécutives en vertu de l'article 65 de la Loi sur la gestion des finances publiques (PFMA) doivent présenter les rapports annuels des ministères et des entités publiques dont ils sont responsables dans un délai de six mois après la clôture de l'exercice financier (30 septembre). Le Président transmet immédiatement les rapports annuels au comité de portefeuille concerné et au Comité des comptes publics pour examen et rapport. La soumission tardive du rapport requiert une explication du ministre justifiant son retard. Le Comité des comptes publics examine les états financiers vérifiés et les rapports d'audit du vérificateur général, et informe le comité de portefeuille pertinent des problèmes spécifiques dont il doit avoir conscience en matière de contrôle. Le comité doit évaluer minutieusement la qualité technique et les informations sur la performance présentées dans le rapport annuel.³⁶

³²Parlement de la République d'Afrique du Sud : Modèle de supervision et de responsabilisation

³³ Ibid

³⁴ Ibid

³⁵Parlement de la République d'Afrique du Sud : Modèle de supervision et de responsabilisation

³⁶ Ibid

Plusieurs phases précèdent l'établissement du rapport final, à savoir ³⁷:

Phase de préparation au contrôle :

- Cette phase démarre six à huit semaines avant le 30 septembre de l'année concernée. Les députés doivent avoir accès aux documents afin de pouvoir les consulter. Il s'agit notamment des rapports annuels actuels et précédents en vue d'établir des comparaisons, des plans stratégiques et des estimations des dépenses nationales des années y afférentes, du discours sur l'état de la Nation, de la présentation du budget, des discours prononcés lors du vote du budget, du rapport sur l'examen et les recommandations relatifs au budget (BRRR), des informations sur la répartition des recettes et les documents d'orientation connexes, des rapports trimestriels sur le rendement, des rapports de contrôle antérieurs et des résolutions des chambres du Parlement.

Phase de l'audition sur la surveillance :

- Chaque année au cours des deux dernières semaines d'octobre, des audiences publiques devraient en principe être organisées afin de clarifier ou d'obtenir des renseignements concernant les domaines relevant du rapport annuel.

Phase de la rédaction du rapport de contrôle :

- Un rapport concernant chaque entité examinée doit être présenté à la chambre (avant la deuxième semaine du mois de novembre). Le rapport doit contenir des commentaires sur la conformité, les comportements de dépense, une partie de renseignements généraux dans le rapport annuel, l'information sur le rendement, les questions clés de l'année précédente et les recommandations.

Le Parlement a mis en place des mécanismes pour mieux s'acquitter de ses mandats de contrôle et de responsabilisation établis dans la Constitution et en vertu des règles établies par les deux chambres, individuellement et conjointement. Les comités peuvent avoir une interaction avec les organisations de la société civile, les structures commerciales organisées, les experts et les organismes professionnels en vue d'améliorer la reddition de comptes et peuvent exiger que les ministres et les responsables à la tête des départements gouvernementaux rendent des comptes sur toute question relative à un sujet soumis à la reddition de comptes en vertu des articles 56 et 69 de la Constitution et de la législation.³⁸

Les processus parlementaires établis pour veiller à ce que les mécanismes institutionnels soient appliqués de manière efficace, sont prévus dans le cadre du cycle de contrôle parlementaire. Les rapports annuels, les rapports du vérificateur général, les résolutions du Comité des comptes publics, les rapports des comités, les rapports trimestriels et mensuels du Trésor public sont examinés pendant le cycle, et les performances du pouvoir exécutif sont évaluées par rapport à la déclaration de politique budgétaire à moyen terme, à la Loi sur la répartition des recettes, au projet de loi portant ouverture de crédits, et aux lois portant augmentation des recettes fiscales. Les ministres sont tenus de rendre des comptes quant aux politiques qui

³⁷ Ibid

³⁸ Parlement de la République d'Afrique du Sud : Modèle de supervision et de responsabilisation

sous-tendent leurs budgets, alors que les comptables doivent rendre compte des dépenses du budget.³⁹

Le cycle de contrôle contraint le Parlement à avoir une vision à long-terme du contrôle afin d'assurer le contrôle efficace d'une prestation durable. Le cycle de contrôle parlementaire fournit au Parlement le moyen de surveiller les prestations du gouvernement en termes d'engagements à long-terme, plutôt que de ne considérer que les engagements annuels, la planification et les évaluations des performances annuelles. Le cycle fournit ainsi une certaine continuité aux activités du Parlement d'une année à l'autre.⁴⁰

L'Afrique du Sud a récemment développé les outils suivants pour le contrôle et la responsabilité. Par souci de commodité, ces outils ont été regroupés dans quatre catégories : La Catégorie 1 énumère les lois et les plans à long-terme ; la Catégorie 2 contient des outils relatifs aux activités annuelles, mensuelles et hebdomadaires ; la Catégorie 3 dresse la liste des instruments financiers ; et la Catégorie 4 concerne les questions liées aux institutions qui appuient la démocratie constitutionnelle.⁴¹

Catégorie 1 :

- Constitution de la République
- Législation
- Programme d'action du gouvernement [plan quinquennal].

Catégorie 2 :

- Discours sur l'état de la Nation
- Questions (écrites et orales)
 - Président
 - Vice-président
 - Ministres
- Déclaration des députés
- Déclarations ministérielles
- Débats à la Chambre
- Questions liées au travail dans les circonscriptions
- Propositions de lois (députés ordinaires)
- Contrôle des députés individuels
- Rapports du comité sur les activités législatives et de contrôle
- Rapports du comité sur les accords internationaux
- Plans stratégiques des ministères
- Plans de rendement annuels actuels et passés des ministères
- Rapports annuels (notamment les états financiers annuels, les déclarations sur la performance des programmes et des informations sur les ressources humaines)
- Contrats axés sur le rendement

³⁹ Ibid

⁴⁰ Ibid

⁴¹ Parlement de la République d'Afrique du Sud : Modèle de supervision et de responsabilisation

- Conformité des ministères aux recommandations de la commission parlementaire

Catégorie 3 :

- Présentation du budget
 - Estimations des dépenses nationales (EDN)
 - Projet de loi sur la répartition des recettes de l'État
 - Estimations des recettes nationales
 - Examen du budget
- Discours prononcés par les ministres lors du vote du budget
- Votes du budget des ministères
- Règlements du Trésor en matière de planification stratégique
- Rapports du vérificateur général (notamment les rapports sur le rendement)
- Rapports de trésorerie (mensuels et trimestriels)
- Rapports d'audit du Comité permanent des comptes publics (CPCP)
- Cadrage budgétaire à moyen terme (CBMT)
- Estimations ajustées des dépenses nationales
- Rapport intergouvernemental sur les relations budgétaires
- Loi sur la gestion des finances publiques (PFMA)
- États financiers (rapports financiers mensuels et rapports trimestriels sur le rendement)
- Rapports de « Statistics South Africa » (statistiques sur l'Afrique du Sud)

Catégorie 4 :

- Rapports soumis à l'examen du Parlement, sur des questions investiguées pertinentes par des institutions qui soutiennent la démocratie constitutionnelle (ISD) et d'autres institutions statutaires qui soutiennent la démocratie.

Outre ces 4 catégories, le Parlement de la République d'Afrique du Sud dispose d'autres mécanismes conçus pour améliorer le contrôle. Notamment, le groupe de travail qui avait développé le modèle de Supervision et de responsabilisation pensait que les rapports et les questions provenant des délégations qui représentent le Parlement auprès d'organisations telles que le « Commonwealth Parliamentary Association », l'Union interparlementaire, le Parlement panafricain, le Forum parlementaire de la SADC, l'Assemblée Paritaire

Parlementaire l'Assemblée parlementaire paritaire entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), et l'Union européenne (ACP/UE) et autres, devraient aussi être présentés et proposés pour examen par les comités pertinents et, le cas échéant, devraient être débattus au sein des Chambres concernées.⁴²

Les partis politiques doivent jouer un rôle supplémentaire pour renforcer le contrôle. Les partis politiques ont des bureaux de circonscription où le public peut obtenir des informations sur les nouveaux projets de loi ou discuter avec les députés des questions qui les préoccupent. Chaque parti représenté au parlement se voit allouer

⁴²Parlement de la République d'Afrique du Sud : Modèle de supervision et de responsabilisation

des fonds pour développer sa propre méthode de contact avec les électeurs. Chaque parlementaire est affecté par son parti politique à un travail dans sa circonscription. Le travail en circonscription permet aux députés d'effectuer un contrôle individuel dans les meilleures conditions. Ce travail constitue le niveau d'interaction le plus proche entre les députés et le grand public, et fournit la meilleure plateforme pour les députés qui souhaitent se familiariser avec les problèmes auxquels sont confrontés leurs électeurs. Au travers de cette interaction, un député peut aborder des questions de portée locale, provinciale ou nationale.⁴³

4. Les politiques qui guident l'Afrique du Sud en tant qu'État développementaliste

Selon le Modèle de supervision et de responsabilisation, le mandat du Parlement de la République d'Afrique du Sud se réalise par l'adoption de lois, la supervision de l'action du gouvernement, la facilitation de la participation publique et de la participation internationale. Le rôle du Parlement comprend la promotion de la dignité humaine, l'égalité, l'absence de racisme et de sexisme, la suprématie de la Constitution, le suffrage universel adulte et un système démocratique multipartite. Il assure le respect des droits politiques de nos citoyens, les valeurs et principes fondamentaux qui régissent l'administration publique et supervise la mise en œuvre des impératives constitutionnelles.⁴⁴

Ces valeurs sont aussi confortées par des cadres d'orientation clés qui guident l'Afrique du Sud vers son objectif ultime, la réalisation d'un État développementaliste. Lorsqu'ils contrôlent le pouvoir exécutif, il est essentiel que les députés examinent le travail accompli par le gouvernement à l'aide des résultats contenus dans ces résultats des politiques que les ministères nationaux de l'Afrique du Sud devraient s'efforcer d'atteindre.

4.1 Les objectifs de développement durable des Nations unies

Les objectifs de développement durable (ODD) sont une nouvelle série universelle d'objectifs, de cibles et d'indicateurs que les États membres de l'ONU devront utiliser pour encadrer leurs programmes et leurs politiques stratégiques pendant les 15 années à venir. Les ODD suivent et étendent la portée des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) qui avaient fourni un point focal aux gouvernements - un cadre autour duquel ils pouvaient développer des politiques et des programmes d'aide extérieure en vue de mettre un terme à la pauvreté et d'améliorer la vie des pauvres. Les huit OMD - réduire la pauvreté et la faim ; parvenir à l'éducation universelle ; promouvoir l'égalité des sexes ; réduire la mortalité maternelle et infantile ; lutter contre le SIDA, le paludisme et autres maladies ; assurer la durabilité environnementale ; développer des partenariats mondiaux - n'ont pas tenu compte des causes sous-jacentes de la pauvreté et de l'inégalité des sexes ainsi que la nature holistique du développement.⁴⁵

⁴³ Ibid

⁴⁴Parlement de la République d'Afrique du Sud : Modèle de supervision et de responsabilisation

⁴⁵ Ford, (2015).

Les ODD ont été développés à l'issue d'un des programmes de consultation les plus vastes de l'histoire de l'ONU, afin d'évaluer les avis sur ce qu'ils devraient inclure. L'établissement des objectifs de l'après-2015 était l'un des résultats du sommet de Rio+20 qui avait mandaté un groupe de travail ouvert pour élaborer un programme provisoire. Le groupe de travail ouvert, constitué de représentants de 70 pays, s'est réuni pour la première fois en mars 2013 et a publié sa version finale, comprenant 17 suggestions, en juillet 2014. Le projet a été présenté à l'Assemblée générale de l'ONU, suivi de négociations et la rédaction finale des objectifs et cibles, ainsi que le préambule et la déclaration y afférents, ont été convenus en août 2015.⁴⁶

Les 17 ODD se déclinent comme suit⁴⁷ :

1. Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et en tout lieu
2. Éradiquer la faim, atteindre l'objectif de la sécurité alimentaire et d'une meilleure nutrition, promouvoir l'agriculture durable
3. Assurer l'accès à la santé et au bien-être pour les personnes de tout âge
4. Assurer une éducation de qualité inclusive et équitable et promouvoir l'apprentissage continu pour tous
5. Atteindre l'objectif de l'égalité entre les sexes et habiliter toutes les femmes et les filles
6. Garantir l'accès de tous à l'eau salubre, la gestion durable de l'eau et l'assainissement
7. Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables et modernes, à un coût abordable
8. Promouvoir une croissance économique soutenue, inclusive et durable, le plein emploi productif et le travail décent pour tous
9. Bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation
10. Réduire les inégalités dans les pays et entre eux
11. Rendre les villes et communautés inclusives, sûres, résilientes et durables
12. Garantir des modes de consommation et de production durables
13. Prendre des mesures urgentes de lutte contre le changement climatique et ses répercussions (prenant note des accords conclus lors du forum de la CCNUCC (Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques))
14. Améliorer la conservation et l'utilisation durable des océans, des mers et des ressources marines pour le développement durable
15. Garantir la préservation, la restauration et l'exploitation durable des écosystèmes terrestres, promouvoir la gestion durable des forêts, lutter contre la désertification, restaurer les terres et sols dégradés et mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité
16. Promouvoir des sociétés paisibles et inclusives en vue du développement durable, garantir à tous un égal accès à la justice et mettre en place des institutions efficaces, responsables et inclusives à tous les niveaux
17. Renforcer les moyens de mise en œuvre et dynamiser le Partenariat mondial pour le développement durable

⁴⁶ Ibid

⁴⁷ Ibid

Les objectifs contiennent 169 cibles. L'objectif 1, par exemple, a pour cible entre autres, le fait de réduire de moitié au moins la proportion de personnes qui souffrent de pauvreté, et d'éliminer complètement l'extrême pauvreté dans le monde entier (moins de 1,25 dollar/jour/personne) d'ici à 2030. L'objectif cinq, comprend un cible sur l'élimination de la violence faite aux femmes, et l'objectif 16 quant à lui comprend les cibles suivants : promouvoir l'état de droit et garantir à tous un égal accès à la justice.⁴⁸

La position de l'Afrique du Sud à l'égard des ODD est que le programme de développement pour l'après-2015 doit parachever le travail des OMD et bâtir sur les acquis en matière de développement. Les ODD viennent compléter les priorités nationales et régionales, notamment celles du PND, de NEPAD et de l'Agenda 2063, dans la mesure où la pauvreté et la faim ainsi que la lutte contre l'inégalité sont considérées comme des objectifs globaux.⁴⁹

4.2 L'Union africaine, NEPAD et l'Agenda 2063

L'Union africaine (UA) a été créée en 2000 dans le but de développer et d'intégrer l'Afrique ; l'organisation est censée aider et transformer l'Afrique en un continent prospère et stable, qui exige un plus grand respect de la part de la communauté internationale. L'Union africaine est une tentative des pays africains pour établir des normes qui créent la stabilité sur le continent. Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) est une initiative dont le but est de relever les défis auxquels le continent doit faire face. Les objectifs principaux visés par le NEPAD sont la stabilité, la paix, la démocratisation et la garantie que l'Afrique soit un environnement sûr pour l'investissement étranger.⁵⁰

Dans le 50^e anniversaire de la Déclaration solennelle des chefs d'État et du gouvernement de l'Union africaine réuni pour célébrer le Jubilé d'Or de l'OUA/UA⁵¹ le leadership politique de l'Afrique s'est consacré de nouveau au développement du continent et s'est engagé à faire des progrès dans huit domaines clés :

- Identité et renaissance africaines,
- La lutte contre le colonialisme et le droit à l'auto-détermination des peuples qui sont toujours assujettis à la domination coloniale,
- Programme d'intégration,
- Programme pour le développement social et économique,
- Programme pour la paix et la sécurité,
- Gouvernance démocratique,
- Déterminer le destin de l'Afrique, et
- La place de l'Afrique dans le monde⁵²

⁴⁸ Ford, (2015).

⁴⁹ Groupe parlementaire de suivi, (2015).

⁵⁰ Landsberg, (2003).

⁵¹ 21^e session ordinaire de l'Assemblée des Chefs d'État et du gouvernement de l'Union africaine à Addis-Abeba, le 26 mai 2013

⁵² Union africaine : Agenda 2063, (2014)

Ils se sont en outre engagés à inclure ces idéaux et ces buts dans un programme continental, l'Agenda 2063, au moyen d'un processus axé sur les personnes en vue de réaliser la vision de l'UA d'une Afrique intégrée, axée sur la personne, prospère et en paix avec elle-même.

L'Agenda 2063 est à la fois une vision et un plan d'action. C'est un appel à l'action adressé à tous les secteurs de la société africaine afin qu'ils travaillent ensemble pour construire une Afrique prospère et unie fondée sur des valeurs partagées et un destin commun. L'Agenda 2063 se reflète dans des aspirations spécifiques qui définiront l'avenir souhaité par l'Afrique, à savoir :

1. Une Afrique prospère fondée sur la croissance inclusive et le développement durable
2. Un continent intégré, uni sur le plan politique et fondé sur les principes du panafricanisme et la vision de la renaissance africaine
3. Une Afrique caractérisée par la bonne gouvernance, la démocratie, le respect des droits humains, la justice et l'état de droit
4. Une Afrique paisible et sûre
5. Une Afrique ayant une forte identité culturelle, un patrimoine, des valeurs et une éthique communs
6. Une Afrique où le développement est axé sur la personne, libérant le potentiel de ses femmes et de sa jeunesse
7. L'Afrique, un acteur et un partenaire fort, uni et influent à l'échelle mondiale.⁵³

L'engagement de l'Afrique du Sud envers l'Agenda 2063 est basé sur les impératifs développementaux de la politique étrangère du pays. Dans un discours prononcé lors d'une session conjointe du Parlement de la République d'Afrique du Sud, la ministre des relations internationales et de la coopération, Mme Nkoane-Mashabane a noté que « l'Agenda 2063 concerne l'Afrique que nous voulons bâtir à l'avenir. Il connecte l'Afrique d'hier à l'Afrique d'aujourd'hui et à l'Afrique de demain ». Pendant son discours, la ministre a également souligné « qu'avec l'Agenda 2063, l'UA mobilise tous les africains pour qu'ils poursuivent la marche vers la renaissance du continent africain dans tous ses aspects - afin d'étendre notre libération politique à la libération économique et sociale». ⁵⁴

4.3 Plan Stratégique et Indicatif du Développement de la SADC (RISDP)

La Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) existe depuis 1980, lorsqu'elle a été formée comme une alliance libre de neuf États en Afrique australe connue sous le nom de Conférence de coordination pour le développement de l'Afrique australe (SADCC). À cette époque, elle a été créée en vue de coordonner les projets de développement qui étaient censés diminuer la dépendance économique sur l'Afrique du Sud apartheid.

La SADC envisage un avenir commun au sein de la communauté régionale, afin d'assurer la stabilité économique, améliorer le niveau de vie des populations dans la

⁵³ Agenda 2063 de l'Union africaine, (2014)

⁵⁴ Nkoane-Mashabane, (2015).

région, garantir la liberté et la justice sociale ainsi que la paix et la sécurité pour les populations de l'Afrique australe. Les objectifs principaux de la SADC sont d'atteindre la croissance économique et le développement afin de réduire la pauvreté et d'améliorer le niveau de vie des peuples de l'Afrique australe. En outre, la SADC s'efforce de soutenir les personnes socialement défavorisées au moyen de l'intégration régionale en élaborant des valeurs, des institutions et des systèmes politiques communs. La SADC permettra de promouvoir la paix et la sécurité dans la région et encouragera le développement autonome fondé sur l'autonomie collective et l'interdépendance des États membres. La SADC cherche à s'assurer que les stratégies ou programmes nationaux et régionaux se complètent afin d'optimiser l'emploi productif et le mode d'affectation des ressources dans la région. L'utilisation efficace des ressources nationales contribuera à la protection efficace de l'environnement. Enfin, la SADC cherche à renforcer les liens historiques, sociaux et culturels de longue date entre les peuples de la région.⁵⁵

Des mesures ont été prises pour la restructuration de l'organisation de la SADC en vue d'améliorer son efficacité. Afin de fournir une orientation stratégique à l'organisation restructurée et d'opérationnaliser l'Agenda commun de la SADC, elle a élaboré un Plan régional indicatif de développement stratégique (RISDP). Le RISDP est un plan de quinze ans dont l'objectif est d'approfondir l'intégration régionale en fournissant aux États membres un programme complet de politiques économiques et sociales à long-terme. Le plan réaffirme l'engagement des États membres de la SADC en faveur « d'une bonne gouvernance politique, économique et d'entreprise ancrée dans une culture démocratique ; avec la pleine participation de la société civile, et le respect de l'état de droit ».⁵⁶ L'Afrique du Sud s'engage à poursuivre cette vision dans la région.

L'Afrique du Sud considère la SADC comme le fondement de ses engagements régionaux, continentaux et internationaux. L'intégration politique et économique demeure l'une des motivations déterminantes de la politique extérieure de l'Afrique du Sud en rapport avec la consolidation de l'Agenda africain. Cette motivation fait avancer l'intégration continentale et régionale par le biais de l'harmonisation et de la rationalisation des communautés économiques régionales qui selon l'Afrique du Sud, sont une composante importante du développement économique.⁵⁷

4.4 Le Plan national de développement

Le but du Plan national de développement (PND) est d'éradiquer la pauvreté et de réduire l'inégalité d'ici 2030. L'Afrique du Sud ne peut réaliser ces objectifs qu'à l'aide de plusieurs stratégies : tirer parti de l'énergie de ses citoyens, développer une économie inclusive, renforcer les capacités, renforcer la capacité de l'État et promouvoir le leadership et les partenariats dans l'ensemble de la société.⁵⁸

Vu la complexité du développement national, le plan énonce six priorités liées comme suit :

⁵⁵ Commission nationale de planification, (2013)

⁵⁶ SADC, (2007).

⁵⁷ Genge (2007)

⁵⁸ Commission nationale de planification, (2013).

- Unir tous les citoyens sud-africains autour d'un programme commun pour atteindre la prospérité et l'équité.
- Promouvoir une société civile dynamique afin de renforcer le développement, la démocratie et la responsabilité.
- Accélérer la croissance économique, augmenter les investissements et la capacité d'absorption de la main d'œuvre
- Se concentrer sur les compétences clés du peuple et de l'État
- Bâtir un État capable et développementaliste
- Encourager un leadership fort dans l'ensemble de la société afin de travailler ensemble pour résoudre les problèmes.⁵⁹

S'il est vrai que l'atteinte des objectifs du PND requiert des progrès de nature très générale, trois domaines d'intervention prioritaires se démarquent⁶⁰:

- La création d'emplois par le biais d'une croissance économique accélérée
- L'amélioration de la qualité de l'éducation, le développement des compétences et l'innovation
- Le renforcement de la capacité de l'État afin qu'il puisse jouer un rôle de développement et de transformation

Afin de réaliser les objectifs du PND, il faut réussir les étapes clés suivantes :

- Augmentation du taux d'emploi de 13 millions de personnes en 2010 à 24 millions de personnes en 2030.
- Augmenter le revenu par habitant de 50 000,00 ZAR en 2010 à 120 000,00 ZAR en 2030.
- Accroître la part du revenu national des 40 pour cent au bas de l'échelle des revenus en les faisant passer de 6 pour cent à 10 pour cent du revenu national.
- Établir une base compétitive d'infrastructures, de ressources humaines et de cadres réglementaires.
- Veiller à ce que les postes qualifiés, techniques, professionnels et les postes de direction reflètent mieux la composition de la population en termes de race, de sexe et de handicap.
- Élargir la possession de biens pour en faire profiter les groupes historiquement défavorisés.
- Améliorer la qualité de l'enseignement afin que tous les enfants aient au moins deux années d'enseignement préscolaire et que tous les enfants en classe 3 (CE2) sachent lire et écrire.
- Garantir l'accès abordable aux soins de santé de qualité et promouvoir la santé et le bien-être.
- Mettre en place un système de transport public efficace, sûr et abordable.

⁵⁹ Ibid

⁶⁰ Ibid

- Produire suffisamment d'énergie pour soutenir l'industrie à des prix compétitifs, assurant l'accès aux ménages démunis, en réduisant d'un tiers les émissions de carbone (CO2) par unité d'électricité.
- Garantir l'accès de tous les Sud-Africains à l'eau potable courante chez eux.
- Assurer l'accès universel à une connexion internet haut débit à des prix compétitifs.
- Réaliser un excédent commercial agro-alimentaire dont le tiers est produit par des exploitants agricoles à petite échelle ou des ménages.
- Garantir la sécurité alimentaire et nutritionnelle.
- Établir un système de sécurité sociale couvrant toute la population active, assorti d'une protection sociale pour les pauvres et autres groupes dans le besoin, comme les enfants et les personnes handicapées.
- Réaliser un État développementaliste, capable et éthique qui traite ses citoyens avec dignité.
- Garantir la sécurité de tous les citoyens, à l'aide d'un système de justice pénale indépendant et équitable.
- Élargir la cohésion sociale et l'unité en corrigeant les iniquités du passé.
- Jouer un rôle prépondérant dans le développement continental, l'intégration économique et les droits humains.⁶¹

5. Un nouveau Modèle de supervision défini par des cadres stratégiques contemporains

Les cadres stratégiques susmentionnés améliorent encore la façon dont l'Afrique du Sud oriente ses paradigmes de développement, par la mise en œuvre du Modèle de supervision et de responsabilisation du Parlement qui a été étoffé pour renforcer le contrôle parlementaire.⁶²

En octobre 2016, le secrétaire parlementaire, M.G. Mgidlana a approuvé l'analyse de rentabilisation pour le Programme de supervision et de responsabilisation qui comprend trois projets, à savoir :

1. Affiner et mettre en œuvre le Modèle de supervision et de responsabilisation
2. Développer et mettre en œuvre un modèle législatif,
3. Développer et mettre en œuvre un mécanisme de contrôle du gouvernement coopératif

L'affinement du modèle de supervision et de responsabilisation soutient directement les objectifs de résultats du Parlement qui cherche à « s'assurer que le pouvoir exécutif met en œuvre les objectifs du Cadre stratégique à moyen terme (CSMT) 2014-2019, avant 2019 ». Le modèle affiné se préoccupera des limitations du cycle de contrôle-responsabilité.⁶³

⁶¹ Commission nationale de planification, (2013)

⁶² L'approbation d'une analyse de rentabilisation pour le Programme de supervision et de responsabilisation

⁶³ L'approbation d'une analyse de rentabilisation pour le Programme de supervision et de responsabilisation

L'affinement du Modèle de supervision et de responsabilisation tiendra compte de l'évolution des lois et des politiques en matière de supervision depuis son adoption. Par exemple, le bureau du budget qui facilite la supervision proactive en vue de contribuer aux budgets futurs, se focalise notamment sur la supervision et les objectifs du PND ainsi que le suivi de l'application des résolutions et les cadres de responsabilité du Parlement.⁶⁴

Le Modèle de supervision et de responsabilisation développera en outre le mécanisme de contrôle du gouvernement coopératif dont l'objectif est de s'assurer que les sphères du gouvernement coopèrent entre eux sur des questions d'intérêt mutuel. Par ailleurs, ce mécanisme définit clairement le rôle du Conseil national des provinces pour contrôler le gouvernement coopératif ainsi que son rôle en tant qu'intervention de dernier recours sur les affaires intergouvernementales.⁶⁵

6. Observations finales

Le Parlement de la République d'Afrique du Sud s'appuie sur un cadre logique qui identifie des liens entre les intrants, les activités, les extrants et les résultats. Ces liens sont définis par le fait que le Parlement représente le peuple afin d'assurer le gouvernement par le peuple en vertu de la Constitution. Ce qui implique le déploiement d'activités telles que l'adoption de lois, le contrôle et l'examen de l'action du gouvernement, la facilitation de la participation publique, du gouvernement coopératif et de l'engagement international, motivés par une approche axée sur les résultats. Les résultats et objectifs du Parlement sont orientés aux fins d'un gouvernement ouvert, réactif et responsable.⁶⁶ Les politiques qui définissent le travail du Parlement s'inspirent de cadres nationaux, régionaux, continentaux et mondiaux qui existent pour créer des conditions propices à la prospérité des personnes les plus vulnérables de la société.

* * *

7. Références

Union africaine, (2014). Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons. Deuxième édition août 2014

Union africaine, (2002). « Acte constitutif de l'Union africaine ». Disponible sur : http://www.au2002.gov.za/docs/key_oau/au_act.htm (Consulté le 7 février 2012).

Agora, (2015). Le Parlement et les politiques de développement. Disponible sur : <http://www.agora-parl.org/resources/aoe/developmentpolicies> (Consulté le 29 septembre 2015).

Approbation de l'analyse de rentabilisation pour le Programme de supervision et de responsabilisation

⁶⁴ Ibid

⁶⁵ Ibid

⁶⁶Parlement de la République d'Afrique du Sud, (2015)

Ministère des Relations internationales et de la coopération (2011). Plan stratégique 2011. Disponible sur :

<http://www.dfa.gov.za/departement/strategicplan%202011-2014/strategic%20plan%202011.pdf> (Consulté le 10 février 2012).

Unité d'éducation et de formation pour la démocratie et le développement, (2015). Qu'est-ce qu'un État développementaliste ?

Disponible sur : <http://www.etu.org.za/toolbox/docs/govern/state.html> (Consulté le 29 septembre 2015).

Ford, L. (2015). Sustainable development goals: all you need to know. (Objectifs de développement durable : tout ce que vous devez savoir). The Guardian. Disponible sur : <http://www.theguardian.com/global-development/2015/jan/19/sustainable-development-goals-united-nations> (Consulté le 1^e octobre 2015).

Landsberg, C. 2003. « NEPAD : Écran de fumée ou stratégie essentielle ? »

Disponible sur : <http://dawn.thot.net/nepad3.html> (Consulté le 9 février 2012).

Commission nationale de planification, (2013). Sommaire. Disponible sur :

<http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/Executive%20Summary-NDP%202030%20-%20Our%20future%20-%20make%20it%20work.pdf> (Consulté le 29 septembre 2015).

Groupe parlementaire de suivi, (2015). Objectifs de développement durable.

Ministère des Affaires environnementales. Disponible sur :

https://pmg.org.za/files/150306_SDGs_Presentation_for_PCEA_-_March_2015.ppt

Parlement de la République d'Afrique du Sud, (2015). Plan stratégique pour le Parlement 2014 à 2019. Disponible sur :

<http://www.parliament.gov.za/content/strat%20plan%2013may2015.pdf> (Consulté le 1^e octobre 2015).

Parlement de la République d'Afrique du Sud, (2015). Projet de plan stratégique 2014 à 2019. Disponible sur :

<http://www.parliament.gov.za/content/draft%20Strategic%20Plan%20of%20Parliament%202014-2019%20V10~2.pdf> (Consulté le 5 septembre 2015).

Parlement de la République d'Afrique du Sud, (2015). Livret du plan stratégique.

Parlement de la République d'Afrique du Sud : Modèle de supervision et de responsabilisation 2009

Présidence, (2014). Examen après 20 ans Disponible sur :

<http://www.thepresidency-dpme.gov.za/news/Documents/20%20Year%20Review.pdf> (Consulté le 7 octobre 2015).

Histoire sud-africaine, (2013). Les changements politiques clés de l'Afrique du Sud depuis 1994-2013. Disponible sur : <http://www.sahistory.org.za/article/south-africa%E2%80%99s-key-economic-policies-changes-1994-2013> (Consulté le 7 octobre 2015).

Communauté de développement de l'Afrique australe, (2007). À propos de la SADC. Disponible sur : www.sadc.int/ (Consulté le 6 février 2012).

Le ministère des Relations internationales et de la coopération, (2014) Informations sur les politiques étrangères. Disponible sur : http://www.dfa.gov.za/docs/2014/foreign_policy0318.html (Consulté le 4 avril 2014)

La Communauté de développement de l'Afrique australe, (2012). À propos de la SADC. Disponible sur : www.sadc.int

Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, (2015). Rapport 2015 sur les OMD - Évaluer les progrès de l'Afrique dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Disponible sur : <http://www.uneca.org/publications/mdg-report-2015-assessing-progress-africa-toward-millennium-development-goals> (Consulté le 7 octobre 2015).



M. Paul EVANS (Royaume-Uni) a demandé ce qu'il en était de la procédure de mise en accusation. Il a voulu savoir si le Parlement avait inventé cette procédure ou si elle était organisée par des dispositions constitutionnelles.

Mme TYAWA a répondu qu'il n'existait pas d'autre disposition constitutionnelle sur ce point que la règle fixant la majorité à 50 % pour que la procédure aboutisse. Le Président a décidé qu'il n'était pas permis d'organiser un vote secret, mais les tribunaux ont décidé que le Parlement devrait décider lui-même de ses propres procédures. Le vote a donc finalement eu lieu au scrutin secret.

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a remercié Mme TYAWA pour cette communication très intéressante.

7. Remarques de conclusion

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a souhaité à tous une bonne soirée puis a levé la séance.

La séance est levée à 12h30.



SIXIEME SEANCE

Mercredi 18 octobre 2017 (après-midi)

Présidence de M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON

La séance est ouverte à 14h35.

1. Remarques introductives

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a souhaité la bienvenue aux membres pour cette dernière réunion et a signalé que l'UIP venait d'élire un nouveau Président.

2. Présentation sur les développements récents au sein de l'UIP

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a invité Mme Kareen JABRE, Directrice des programmes de l'UIP, et M. Mads HOVE, Analyste au programme de développement des Nations Unies (PNUD), à présenter à l'association les récents travaux de l'UIP.

Mme Kareen JABRE (UIP) a félicité M. SCHWAB pour son élection à la présidence de l'ASGP.

Elle a annoncé qu'ils allaient présenter les résultats du rapport parlementaire mondial sur le contrôle parlementaire, dont des exemplaires en anglais sont mis à disposition des membres. Ce rapport résulte d'une initiative conjointe avec le PNUD, et l'association a participé aux contributions.

M. Mads HOVE (PNUD) a déclaré que le rapport donne un aperçu de la manière dont le contrôle parlementaire est exercé dans le monde et indique comment les parlements peuvent renforcer cette fonction. Il a déclaré espérer que ce rapport susciterait à la fois des débats et des actions.

Le contrôle parlementaire améliore les politiques et les procédures, dans la mesure où il est difficile de maintenir des pratiques de corruption lorsque le contrôle est fort. Avoir un gouvernement honnête et à l'écoute est l'une des choses qui comptent le plus pour les populations du monde entier, comme l'a souligné un sondage du PNUD. Le Parlement joue un rôle clé à cet égard, notamment en ce qui concerne la responsabilisation.

Un système efficace de contrôle nécessite que les Parlements aient en la matière un mandat fort avec des pouvoirs clairement définis, des députés engagés ainsi qu'une capacité d'action et des ressources suffisantes. Il existe cependant des défis à relever, tenant à l'environnement politique, la politique des partis, les ressources notamment financières, l'existence de demandes concurrentes et au faible niveau d'engagement des députés. Le rapport a identifié des écarts de ressources significatifs,

particulièrement entre le Parlement et le Gouvernement, mais aussi entre les différents parlements.

Mme JABRE a souligné que le rapport parvenait à trois conclusions principales: le contrôle parlementaire exige un espace politique, un engagement personnel, ainsi que des ressources et des capacités d'action. Au regard de ces aspects, les facteurs que sont l'autonomie parlementaire, la structure du Parlement, la nature du mandat des parlementaires et des pouvoirs du Parlement, ainsi que l'accès à l'information sont essentiels.

Une trentaine de parlements ne disposent pas du contrôle total de leur budget. La plupart des parlements contrôlent le recrutement de leur personnel, bien que certains d'entre eux doivent faire face à un manque de ressources au regard de leurs besoins.

La plupart des députés interrogés se sont déclarés satisfaits de leur rôle de contrôle, mais un nombre bien plus faible de députés a considéré qu'ils avaient suffisamment de soutien pour être en capacité d'exercer cette fonction.

Dans la plupart des parlements, il existe un système pour assurer la circulation des informations du gouvernement au parlement. Et, dans l'ensemble, la plupart des parlements ont des services destinés à fournir des informations de base à leurs membres. En revanche, certains parlements manquent, au sein de leurs commissions spécialisées, de personnel.

Mme JABRE a souligné qu'un certain nombre de conclusions ont été tirées et que le rapport énonce 28 recommandations, qui s'adressent tant aux parlementaires qu'aux secrétaires généraux. Elle a invité les membres à lire le rapport, l'UIP entrant désormais dans la phase de mise en œuvre de ce travail, et a conclu qu'elle apprécierait de recevoir de la part des membres des commentaires sur l'utilité du rapport.

M. Paul EVANS (Royaume-Uni) a souhaité avoir davantage d'informations sur les partenariats.

Mme JABRE a répondu que l'une des recommandations repose sur le développement du partenariat. Différents partenaires ont été identifiés, qu'il s'agisse d'institutions nationales (office d'audit national, par exemple), des universités ou des réseaux informels. Il s'agit là d'un aspect du travail à améliorer.

Mme Juliet Undjee MUPURUA (Namibie) a demandé qui, des parlementaires, des présidents de parlement ou des secrétaires généraux, serait sollicité pour apporter un retour sur ce rapport.

Mme JABRE a expliqué que l'UIP et le PNUD essaieraient de collaborer avec les parlements pour déterminer ce qu'ils pourraient faire pour aider tant au niveau régional que national. Elle a néanmoins souligné que l'impulsion devait venir du parlement, et que cela pouvait être fait au niveau politique comme administratif. Elle a déclaré espérer que l'ASGP puisse aider à recueillir des commentaires.

M. HOVE a ajouté que les bureaux du PNUD dans les différents pays du monde seraient heureux d'être en contact avec les membres qui ont des questions ou des demandes sur ce thème. Il a rappelé l'existence de la boîte à outils d'auto-évaluation, mise à la disposition des parlements, qui pouvait ici s'avérer utile.

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a remercié Mme JABRE et M. HOVE pour leur présentation et les membres pour leurs questions. Il s'est dit satisfait que la première conférence conjointe ait abouti à ce rapport. Il a rappelé que l'Association avait reçu une communication de l'Afrique du Sud sur le sujet du contrôle parlementaire, et a indiqué qu'il estimait qu'il devrait y avoir davantage de travail bilatéral dans ce domaine entre l'UIP et l'ASGP, car les secrétaires généraux ont un rôle très important à jouer sur ces questions.

3. Questions administratives (partie 1)

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a invité Mme MELLER-HOROVITZ à présenter un événement qui se déroulera prochainement en Israël.

Mme Yardena MELLER-HOROVITZ (Israël) a annoncé qu'elle avait le plaisir d'informer les membres que la Knesset accueillerait, du 20 au 22 février 2018, une conférence internationale des directeurs généraux et des secrétaires généraux. Elle a invité les membres à y participer, dans le but d'échanger sur les procédures et les bonnes pratiques mises en œuvre dans leurs Parlements. Elle a expliqué que cet événement consisterait en deux jours de débats et de séminaires sur trois sujets : la transparence, l'accessibilité du Parlement au public, et le développement durable. Elle a suggéré aux membres de venir accompagnés de leurs spécialistes sur ces sujets. Elle a ajouté qu'une visite de Jérusalem serait organisée, et que des lettres d'invitation seraient envoyées.

4. Débat général : Rôle et fonctionnement du Parlement dans les situations de crise

Conduite du débat : M. Philippe SCHWAB, Secrétaire général de l'Assemblée fédérale de Suisse

Introduction et but du débat général

Le Parlement joue un rôle essentiel dans la vie démocratique d'un Etat. Si ses tâches sont claires en situation normale, son rôle, ses fonctions et sa capacité de réaction sont moins manifestes lors de crises.

D'emblée, il convient de préciser le terme de crise. Les définitions varient beaucoup selon les points de vue.

Nous entendons par « crise » un événement susceptible de menacer les conditions d'existence d'un Etat. **La crise se traduit par des dérèglements ou des perturbations d'une extrême gravité, susceptibles de porter atteinte à l'intégrité physique de personnes ou de biens, d'affecter des intérêts cruciaux du pays ou de frapper de manière durable la conduite des autorités.** Dans ce contexte, la crise comporte une dimension de menace, d'urgence

et d'incertitude existentielle. La crise peut être d'origine naturelle, technique ou anthropique. Comme exemples, on peut citer une catastrophe naturelle, un accident technologique majeur, la cybercriminalité, une situation de guerre, une attaque terroriste, une épidémie, une contamination massive d'origine industrielle, etc.

Cette définition de la crise exclut les événements dans laquelle il n'y a pas lieu de craindre une menace pour la vie et les biens d'individus, mais où les institutions sont remises en question et ne parviennent pas, avec les moyens habituels, à maîtriser une situation (crise politique, crise économique, etc.).

Une crise exige toujours une **action immédiate de l'Etat**. Elle appelle des décisions rapides et la mise à disposition de moyens extraordinaires destinés à contenir un risque majeur et à limiter ses répercussions.

Il appartient généralement au Gouvernement de gérer une crise, en collaboration avec le Parlement. Or, par son caractère d'urgence et d'incertitude, la gestion d'une crise cadre difficilement avec les délais et processus parlementaires usuels.

Il convient donc de définir suffisamment tôt un régime dérogatoire à la procédure parlementaire ordinaire. Ce dernier doit **permettre au Gouvernement de garantir la capacité d'action de l'Etat lors de situations extraordinaires et au Parlement d'assurer le respect de l'Etat de droit**. Ce régime doit également prendre en considération que, suivant l'ampleur de la crise, les autorités responsables pourraient être en état de ne plus fonctionner normalement.

Le but du débat général sera (i) de discuter de la manière de résoudre le dilemme entre « urgence » et « légalité », (ii) d'évaluer les différentes mesures permettant à un parlement de garantir son fonctionnement en situation de crise et d'assurer son rôle dans la prise de décisions et dans le suivi de l'action du gouvernement.

Cadre légal existant en Suisse pour faire face à une situation de crise

Des compétences élargies dévolues au Gouvernement : le droit de nécessité

Le principe de légalité conditionne l'action publique : toute activité de l'Etat doit reposer sur la base d'une loi. En Suisse, le Parlement est compétent pour édicter les lois fédérales (art. 164 de la Constitution, Cst.) et décider les dépenses et le budget (art. 167 Cst.).

Dans certaines circonstances exceptionnelles, **le Gouvernement a la compétence d'adopter des mesures en l'absence d'une base légale formelle**. Il peut s'agir d'ordonnances, c'est-à-dire des règles générales et abstraites, ou de décisions pour trancher une situation individuelle et concrète. La Constitution fédérale réserve ce droit au Gouvernement «lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige» (art. 184, al. 3, Cst.) ou «en vue de parer à des troubles existants ou imminents menaçant gravement l'ordre public, la sécurité extérieure ou la sécurité intérieure» (art. 185, al. 3, Cst.).

Ce droit extralégal est appelé « **droit de nécessité** ». Il est fondé directement sur la Constitution et échappe de fait à l'examen du Parlement. En principe, les mesures prises par le Gouvernement au titre du droit de nécessité se situent *praeter legem* ; elles précisent ou complètent un domaine où la loi ordinaire n'a rien réglé. Cela n'a rien de surprenant dans le contexte particulier d'une crise où l'absence de temps et l'imprévisibilité rendent impossible la définition à l'avance d'un cadre législatif précis apte à diriger l'action des pouvoirs publics.

Le droit fédéral règle également les **compétences financières du Gouvernement**. Ce dernier peut, dans des circonstances particulières, prendre des engagements financiers et décider de charges et dépenses d'investissement, **sans consulter au préalable le Parlement**. C'est le cas «si un projet doit être exécuté sans délai» (art. 28, al. 1 de la loi sur les finances, LFC) ou «lorsque (la) charge ou (la) dépense ne peut être ajournée» (art. 34, al. 1, LFC).

Finalement, le Gouvernement peut décider, dans des cas d'urgence, **d'engager l'armée** pour un service actif ou pour un autre engagement (art. 185, al. 4, Cst.).

On relèvera ici que le cadre actuel part du principe que le Gouvernement est en état de fonctionner en toutes circonstances et qu'il est en mesure d'exercer son autorité. A défaut ou « si la sécurité des autorités fédérales est compromise », le président du Conseil national (chambre basse) ou, s'il est empêché, le président du Conseil des Etats (chambre haute) est tenu de réunir immédiatement les deux chambres du Parlement (art. 33, al. 3, de la loi sur le Parlement, LParl). Cette disposition remonte au XIX^e siècle et n'a jamais été appliquée à notre connaissance.

Conditions d'exercice du droit de nécessité et garde-fous parlementaires

L'exercice du droit de nécessité est encadré par la Constitution et par la loi, en particulier la loi fédérale sur la sauvegarde de la démocratie, de l'Etat de droit et de la capacité d'action dans les situations extraordinaires, du 17 décembre 2010.

Pour être conformes à la Constitution, **les règles prises par le Gouvernement en vertu du droit de nécessité doivent être justifiées par l'urgence de la situation et la nécessité de faire face à un vide pour l'ordre public**. Elles doivent aussi être proportionnées aux circonstances. Le Gouvernement ne peut en aucun cas déroger à la Constitution, ni édicter des règles qui entrent en contradiction avec des actes législatifs édictés par le Parlement.

Les mesures prises par le Gouvernement doivent également être **limitées dans le temps** (art. 184, al. 3, Cst., *in fine* ; art. 185, al. 3, Cst.) ; si une situation de crise est appelée à durer, les dispositions prises par le Gouvernement doivent être remplacées par une loi formelle adoptée par le Parlement. La loi définit un cadre temporel maximal de validité des ordonnances qui, selon les cas, varie entre six mois et quatre ans (art. 7c, al. 2 ; art. 7e, al. 2, let. a de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, LOGA).

Quand bien même le Conseil fédéral est libre de prendre ses décisions indépendamment, la loi et la pratique prévoient **plusieurs mécanismes de consultation ou d'information d'organes parlementaires**. La loi précise

notamment que la Délégation des commissions de gestion, qui réunit des parlementaires des deux chambres et qui est chargée de surveiller le gouvernement, doit être informé dans les 24 heures de toute « décision visant à sauvegarder les intérêts du pays ou à préserver la sécurité extérieure ou intérieure » (art. 53, al. 3^{bis}, LParl en relation avec art. 7e, al. 2 LOGA).

L'organe consulté peut poser des questions au Gouvernement, lui communiquer son appréciation et, le cas échéant, faire une recommandation. L'avis des organes parlementaires consultés n'est pas contraignant et il n'engage pas la responsabilité du Parlement. Cette procédure de consultation et d'information garantit une forme de contrôle parlementaire sur l'action du Gouvernement et crée un « canal de dialogue » entre les deux pouvoirs.

En matière de crédits urgents, le Gouvernement doit obligatoirement recueillir l'assentiment préalable de la Délégation des finances (art. 28 al. 1 LFC ; art. 34 al. 1 LFC) qui exerce la haute surveillance sur les finances de la Confédération. La Délégation des finances est un organe mixte composé de députés des deux Chambres.

La Constitution et la loi prévoient la **possibilité pour le Parlement de se prononcer a posteriori sur certaines ordonnances ou décisions urgentes prises par le Gouvernement**, soit de manière obligatoire, soit de manière subsidiaire :

- a. Si le Gouvernement adopte une ordonnance destinée à sauvegarder les intérêts du pays en vertu de la Constitution, sa validité ne peut dépasser quatre ans, prorogeable une fois. Au-delà, il doit soumettre une base légale au Parlement (art. 7c, LOGA).
- b. Si le Gouvernement adopte une ordonnance visant à préserver la sécurité extérieure ou intérieure, il doit saisir le Parlement d'un projet destiné à remplacer l'ordonnance dans les six mois qui suivent (art. 7d, LOGA). A défaut, l'ordonnance est caduque.
- c. Si le Gouvernement engage des moyens financiers de manière urgente, le Parlement doit les approuver ultérieurement (art. 28, al. 2, LFC ; art. 34, al. 2 et 3, LFC).
- d. Si l'engagement financier urgent porte sur un montant supérieur à 500 millions de francs, une session extraordinaire du Parlement peut être demandée (art. 28, al. 3, LFC ; art. 34, al. 4, LFC).
- e. Si le Gouvernement mobilise plus de 4'000 militaires pour un service actif (défense nationale, service d'ordre) ou que l'engagement est prévu pour une durée de plus de trois semaines, le Parlement est convoqué sans délai (art. 185, al. 4 Cst ; art. 77, al. 3, de la loi sur l'armée, LAAM).
- f. Si le Gouvernement engage l'armée pour un service de maintien de la paix ou d'appui aux autorités civiles, le Parlement doit approuver cette décision à sa prochaine séance ordinaire, pour autant que les effectifs dépassent 2'000 militaires ou que l'engagement dure plus de trois semaines (art. 70, al. 2, LAAM). Si l'engagement s'achève avant la prochaine session, le Gouvernement fait rapport au Parlement.

Fin de l'exercice du droit de nécessité

La doctrine admet que les compétences dévolues au Gouvernement en application du droit de nécessité s'éteignent dès que les circonstances extraordinaires qui les avaient justifiées disparaissent et que la situation revient à la normale. **La démocratie et l'Etat de droit exigent en effet que le Parlement soit rétabli dans ses compétences régulières dès que cela possible.** Le droit en vigueur ne contient toutefois aucune disposition concrète limitant dans le temps les compétences du Gouvernement en situations de crise.

Il est vrai que le Gouvernement a toujours fait un usage mesuré de ses prérogatives en situation de crise. Cela s'explique par les contraintes posées par la Constitution et la loi à l'exercice du droit de nécessité, par les nombreux garde-fous parlementaires et par l'efficacité – voire la ténacité – de la haute surveillance du Parlement.



M. SCHWAB a invité M. Amjed Pervez MALIK, Secrétaire général du Sénat du Pakistan, à présenter sa contribution au débat général.

Différentes Formes et Complexités De Crise

La gestion des crises est devenue en retard un domaine incontesté de l'exécutif, avec les parlements, bien qu'ils soient imprégnés de la responsabilité de l'action gouvernementale, souvent relégué à jouer un rôle plus secondaire et latent dans de nombreux pays.

La primauté donnée au pouvoir exécutif en tant que principal bras de réponse de crise de l'État repose souvent sur la définition littérale et limitée de la crise. Habituellement, la crise est appelée une urgence immédiate nécessitant une action urgente, concrète ou physique. Cela place l'exécutif sur le front et le parlement à l'arrière.

Cependant, une analyse approfondie des différentes définitions de ce qui constitue une crise révèle une portée et une analyse beaucoup plus large. Une crise peut être «un moment de difficulté ou de danger intense», mais elle peut aussi être «un moment où une décision difficile ou importante doit être prise» ou un tournant quand une modification importante a lieu. En outre, Merriam Webster définit la crise comme «le moment décisif», un moment ou un état instable ou crucial dans lequel un changement décisif est imminent.

En termes plus traditionnels, les crises et les conflits auxquels sont confrontés les nations, les régions et la communauté internationale dans son ensemble a été différenciée sur quatre fronts principaux, l'interétatique; intra-état; trans-state; et les crises naturelles. La diversité et l'interconnectivité des guerres et des conflits, allant du traditionnel et non traditionnel aux asymétriques et hybrides, brouillent souvent les crises de différenciation des lignes fines en tant qu'interétatiques, intra-étatiques ou trans-étatiques.

La disparition de l'ère de la Guerre froide a vu l'émergence de conflits et de crises qui dormaient plus tard dans la matrice de conflits bipolaires, et se rétrécissaient et se chevauchaient à la fois dans les conflits ethniques, religieux et territoriaux interétatiques et étatiques, les nouveaux nationalistes des expressions, des extrémismes de différents types et la réapparition de litiges frontaliers.

La multiplicité et la fréquence croissante de ces tendances et modèles traditionnels, non conventionnels et émergents sur les fronts nationaux, socio-économiques, de sécurité, géopolitiques, géo-stratégiques, géo-économiques et environnementaux posent des défis divers aux problèmes nationaux, régionaux et stabilité mondiale.

En même temps, il est de la plus haute importance de différencier les crises authentiques en raison de questions clés telles que l'économie, l'énergie, les droits de l'homme et les conflits, etc., et de manière cosmétique ou artificielle une crise, par laquelle certains pays sont attaqués après négation étiquetage et accusations répétées et exagérées

Une grande pertinence est également axée sur les parlements qui sont eux-mêmes confrontés à des crises de lutte constitutionnelle, politique ou de lutte contre le pouvoir et doivent trouver des moyens d'assurer leur propre survie et leur souveraineté.

Rôle Amélioré Des Parlements

La fréquence et la complexité des formes traditionnelles et nouvelles de crise ont nécessité des réponses à plusieurs strates aux niveaux national et international, poussant les parlements nationaux au centre de la gestion des crises et des matrices de prévention, qu'il s'agisse d'efforts nationaux, régionaux ou internationaux.

Cependant, la légitimité représentative du Parlement pour s'engager dans des situations de crise en tant qu'institutions représentatives, le pouvoir exécutif, les partis en conflit et même les courtiers internationaux de la paix ont tendance à exclure les législatures des négociations et des accords. Même les organisations multilatérales internationales, et les Nations Unies, préfèrent traiter uniquement avec le pouvoir exécutif et non avec les parlements nationaux à cet égard.

Il en résulte des solutions transitoires et des bulles fragiles de la stabilité cosmétique, car les arrangements convenus par divers acteurs et parties prenantes n'incluent pas les sentiments et les aspirations du public, ni la sagesse collective de leurs élus. Sans l'implication du parlement, tous les efforts de consolidation de la paix ou de résolution des crises risquent d'être faussés ou d'être contre-productifs.

En fait, en raison de leur place dans la structure, le fonctionnement et les activités de l'État, les parlements ont l'avantage d'élargir leur rôle, de la simple réactivité à la prétention progressive - par des législations proactives et une surveillance - afin de mieux gérer les crises et apporter une stabilité et une résolution durables.

En tant que tel, le rôle des législatures nationales et même régionales est crucial pour les processus de consolidation de la paix, y compris la validation des accords et la construction de circonscriptions pour la paix, la surveillance de la reconstruction et la législation sur les garanties relatives aux droits de l'homme.

Étant donné que la gouvernance peut également être une cause de crise et de troubles sociaux, les parlements peuvent fournir des moyens d'exercer une gouvernance représentative, fondée sur la règle de droit et en respectant les droits fondamentaux des peuples, pour gérer et résoudre tous les types de crises intra-étatiques telles que l'ethnicité, religieux, linguistiques ou politiques.

Après avoir établi le caractère complexe et interconnecté des crises et le rôle central du Parlement en tant que forum de réponse et de résolution important, ce document, dans les sections suivantes, se dilate sur le rôle du parlement pakistanais en particulier comme étude de cas en gestion de crise en utilisant des règles constitutionnelles spécifiques et les outils parlementaires et les dispositifs de procédure. On trouvera également une série de propositions sur la façon dont le Parlement en tant qu'institution peut améliorer et élargir sa portée d'un simple forum réactif à une plate-forme proactive qui peut être significative, structurée et institutionnalisée, contribution à la gestion des crises.

Lignes directrices sur le rôle des parlements dans les situations de conflit et d'après-conflit (pdf.UNDP).

Gestion des crises au Pakistan: avec ou sans Parlement

La jeune nation du Pakistan qui a tourné le 7 août de cette année a eu une histoire politique et constitutionnelle à carreaux. Outre les problèmes initiaux et la dissolution de l'Assemblée constituante, le pays a connu trois lois martiales par les dictateurs qui ont gouverné le pays pendant plusieurs décennies.

Il y a eu des périodes dans lesquelles le Parlement a fonctionné sous l'égide du dictateur militaire, mais depuis la restauration de la démocratie dans le pays en 2008 et le transfert démocratique du pouvoir d'un gouvernement élu à l'autre, le rôle du parlement a augmenté dans la gestion des crises Pays.

Avant de donner des détails sur le rôle du Parlement au Pakistan dans la gestion des crises, une liste comparative des crises majeures ou des décisions prises dans des situations de crise, tant en présence vis-à-vis de ceux en l'absence du parlement, est donnée ci-dessous, suivie d'un mémoire explication de la différence marquée dans la gestion des crises lorsque le Parlement est là pour jouer un rôle, même s'il est secondaire.

La comparaison se concentre principalement sur la manipulation de la crise au Pakistan, notamment en ce qui a trait à la lutte contre le terrorisme, l'extrémisme et les conflits internationaux, à partir de deux peurs différentes: en l'absence ou sans participation du Parlement; et en présence, de l'engagement actif du Pakistan.

Manipulation de crise en l'absence de Parlement - Manipulation de crise en présence de Parlement

- Sauter dans la guerre afghane 1979-1980
- "U" tourner la guerre mondiale contre le terrorisme 2001
- Anti-terrorisme : opérations successives dans les zones extrémistes concentrées.
- Attaque OTAN-ISAF contre Salala Poste de contrôle.

- Écoliers de Peshawar - massacre: action nationale Plan (NAP).
- Crise du Yémen.
- Presse récente et US : La nouvelle politique du président Trump.

Traitement de crise en l'absence de Parlement

•Guerre afghane 1979-80

La politique nationale du Pakistan en ce qui concerne la guerre soviéto-afghane (1979-1989) a été développée uniquement et arbitrairement par le président et le dictateur général Gen Zia-ul-Haq, en l'absence du parlement national. À défaut d'une consultation politique approfondie et large, d'un consensus et d'une sagesse nationale collective que seul le forum représentatif du Parlement peut fournir, la politique implique de graves problèmes politiques, socio-économiques, stratégiques, démographiques, de paix et de sécurité pour le Pakistan, jusqu'à la date.

•Guerre mondiale contre le terrorisme 2001

La guerre mondiale contre la terreur a de nouveau ciblé principalement le théâtre de guerre en Afghanistan a commencé en 2001. La décision du Pakistan de rejoindre cette guerre, les termes de l'engagement et la politique nationale ont été développés par le président et le dictateur Gen Pervez Musharraf sans aucune direction, débat et assentiment, ou rôle du Parlement.

Cette déconnexion de la politique parlementaire / nationale / parlementaire a abouti à une approche imparfaite, précipitée et à court terme d'une question qui nécessitait autrement une approche consultative, délibérative, législative et de supervision dirigée par le Parlement, en fonction des lignes directrices à la fois à court et à long terme sur les politiques nationales et géo-stratégiques .

La première guerre afghane des années 80 et la guerre contre la terreur de Musharraf sont des exemples de situations de crise où l'absence de rôle parlementaire, ou sa portée limitée, en période de répression, a entraîné de mauvaises décisions et des politiques défavorisées avec des ramifications désastreuses, multitude de crises interétatiques, intra-étatiques et trans-étatiques pour le Pakistan.

Manipulation des crises en présence du Parlement

•Opérations antiterroristes successives dans les zones concentrées extrémistes

Le succès des campagnes militaires antiterroristes telles que l'opération Rah-e-Raast 2009 et l'opération Rah-e-Nijat qui ont ciblé les zones Swat et Waziristan du Sud, jusqu'en 2014, l'opération Zarb-e-Azb qui a débarrassé le nord du Waziristan d'éléments terroristes la «Opération Radd-ul-Fasaad» en cours qui couvre l'ensemble du pays est notamment enracinée dans le fait que ces efforts avaient un soutien complet, un soutien, une sagesse collective délibérative et un consensus politique du Parlement sous la forme de diverses résolutions, de la législation et le contrôle des comités.

Le Parlement a également joué un rôle de premier plan dans la mise en place d'un cadre constitutionnel et juridique ferme grâce à des modifications constitutionnelles pertinentes et à de nouvelles lois pour remédier à la menace du terrorisme et de l'extrémisme par des dimensions juridiques. Un plan d'action national a été défini, qui avait traversé les partis politiques, les institutions, les lignes provinciales ou la propriété des limites.

•Attaque sur Salala Check-post

Le 26 novembre 2011, les forces de l'OTAN dirigées par les États-Unis ont engagé des forces de sécurité pakistanaises à deux postes de contrôle militaires pakistanais, ce qui a entraîné 28 pertes de troupes Pakistanaises. Cette attaque a entraîné une détérioration des relations entre le Pakistan et les États-Unis. Cependant, le Parlement du Pakistan a joué un rôle exemplaire dans la lutte contre la situation de crise qui a menacé de faire dérailler le Pakistan-OTAN coopération antiterroriste.

Le Sénat du Pakistan a adopté une résolution unanime qui dénonce l'attaque et l'appelle contraire aux résolutions de l'ONU et aux lois internationales.

Cependant, le développement le plus important - et un premier effort au Parlement du Pakistan pour élaborer un cadre institutionnel spécialisé pour la réponse et la gestion des crises - a eu lieu sous la forme d'un Comité Parlementaire sur la Sécurité. À la suite de l'incident de Salala, une session conjointe du parlement a été convoquée le 27 octobre 2008. La session a adopté une résolution commune "appelant à un examen urgent de la stratégie de sécurité nationale et à la revue de la méthodologie de lutte contre le terrorisme afin de rétablir la paix et la stabilité par une politique étrangère indépendante".

La résolution a également appelé, entre autres, à constituer «un comité spécial du parlement pour examiner périodiquement, fournir des lignes directrices et suivre la mise en œuvre des principes énoncés et la feuille de route donnée dans cette résolution».

En conséquence, le Comité parlementaire sur la sécurité nationale a été constitué pour la période de novembre 2008 à mars 2012. Le comité a tenu au total 63 réunions en moyenne à 16 réunions par an jusqu'en mars 2012.

Le 3 décembre 2011, le Comité a approuvé la décision de la Commission de défense du Cabinet de s'abstenir de la Conférence de Bonn pour s'arrêter dans les fournitures de l'OTAN et l'évacuation de la base aérienne de Shamsi. Le 10 janvier 2012, le Comité a approuvé à l'unanimité la réduction de l'offre terrestre aux forces américaines et de NATO tout en refusant l'utilisation de l'espace aérien pakistanais.

Le comité a finalisé un total de 16 lignes directrices pour les modalités révisées d'engagement avec les États-Unis / NATO / ISAF et la politique étrangère générale", et l'a soumis à une session conjointe du Parlement le 20 mars 2012.

Le Comité a recommandé que les relations soient conditionnelles à un meilleur accès aux marchés américains et européens, au transfert de technologie nucléaire civile et à un accord pour aider le Pakistan à surmonter sa crise énergétique.

Le 3 juillet 2012, la secrétaire d'État américaine Hillary Clinton a officiellement excusé les pertes subies par l'armée pakistanaise. Par la suite, le Pakistan a rétabli les routes d'approvisionnement de NATO.

Le Comité parlementaire sur la sécurité nationale du Pakistan est un bon exemple de modèle à caractère procédural innovant d'une coordination étroite, productive et axée sur les résultats entre les deux chambres du parlement du Pakistan dans les situations de crise nationales.

•Massacre des écoliers de Peshawar: Plan D'action Nationale (PAN)

À la suite de l'attaque mortelle contre l'École publique de l'Armée, Peshawar en 2014 qui a déclaré 141 vies, un plan d'action national (ANNEXE A) a été développé par les partis parlementaires selon un consensus politique collectif du Parlement. Ce plan a été largement débattu et discuté au Parlement du Pakistan. Ce plan, entre autres,

identifie certaines des étapes qui peuvent être prises pour prévenir la propagation d'idéologies violentes.

•Les pressions régionales et la nouvelle déclaration politique du président américain Trump

Le récent discours politique de l'Afghanistan du président américain Donald Trump, où il a prononcé de mauvaises accusations contre le Pakistan et interrogé son intégrité dans la lutte contre le terrorisme dans la région, a créé une situation de crise bilatérale et interétatique.

La première réponse à cette situation de crise a été une voix unanime dans les deux Chambres du Parlement du Pakistan, où les parlementaires ont rejeté le récit Trump et ont qualifié les accusations de sans fondement. Cependant, c'est le Sénat qui a joué un rôle dans la gestion des crises. Le président du Sénat, le 23 août 2017, a renvoyé la question au Comité sénatorial de l'entité constituée pour "préparer des lignes directrices politiques à la lumière des réalités régionales émergentes et du rôle des États-Unis. Ce comité a également tenu des consultations approfondies avec le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Défense en tant que deux ministres respectifs, et a élaboré des lignes directrices initiales en matière de réponse parlementaire - une initiative qui évolue encore - qui a orienté la politique et la position diplomatique du Pakistan dans la situation de crise.

Aussi toutes les missions du Pakistan à l'étranger ont été conseillées de partager les lignes directrices du Sénat et le point de vue du Pakistan sur l'évolution de la situation. En outre, conformément aux lignes directrices, une réunion des ambassadeurs du Pakistan à l'étranger a été convoquée à Islamabad pour formuler une réponse diplomatique globale. Et enfin, une réunion du Comité parlementaire sur la sécurité nationale a également été organisée pour discuter de la question. Les récentes visites du ministre des Affaires étrangères en Chine, en Turquie et aux États-Unis sont en parallèle avec l'une des lignes directrices de la politique visant à lancer une initiative diplomatique en consultation avec des pays amis.

•Crises du Yémen

Contrairement aux régimes dictatoriaux où le Pakistan s'est engagé dans des crises internationales et des situations de conflit selon des décisions arbitraires, la crise du Yémen est une comparaison intéressante, dans laquelle l'intervention parlementaire a évité la possibilité d'une nouvelle mésaventure.

À cet égard, une session parlementaire conjointe a été convoquée sur la crise du Yémen après que le gouvernement saoudien s'est adressé au Pakistan pour obtenir de l'aide dans le conflit qui a commencé après que l'Arabie saoudite a commencé à mener des frappes aériennes contre les forces Houthi au Yémen.

Le jour cinq de la session parlementaire conjointe sur le Yémen, les législateurs ont approuvé un projet de résolution proposant que le Pakistan «devrait maintenir la neutralité dans le conflit afin de pouvoir jouer un rôle diplomatique proactif pour mettre fin à la crise».

Conformément aux directives parlementaires, le Pakistan a évité de s'emmêler dans une situation de crise régionale, ce qui aurait entraîné de graves conséquences diplomatiques et bilatérales pour le Pakistan.

Principales leçons

•Toutes ces études de cas sont des exemples par lesquels le parlement démocratiquement élu, grâce à la sagesse politique collective et au consensus

institutionnel, a traité efficacement et à l'amiable les situations de crise avec des résultats positifs.

- Un dictateur individuel ou uniquement une conduite dirigée par l'exécutif de la crise moins le Parlement peut entraîner une réponse administrative rapide ou des solutions temporaires pour avoir une vision plus large et une sagesse profonde que seul le Parlement peut garantir. L'institution du Parlement, peu importe la faiblesse, peut aider à apporter des solutions pacifiques et mutuellement acceptables aux situations de crise.

- Même lorsque le Parlement travaille sous dictateurs après le renouveau, il a joué un rôle différent et déterminant qui s'est avéré de grande valeur et emprunt de sagesse. En l'occurrence, l'ancien Premier ministre du Pakistan, Mohammad Khan Junejo, malgré la forte résistance et l'opposition féroce du dictateur militaire et du président général Gen Zia-ul-Haq, a autorisé son ministre des Affaires étrangères à signer et à ratifier l'Accord de Genève en 1988. La crise que la région est confrontée maintenant et en fait, beaucoup d'incidents tragiques à travers le monde auraient pu être évités si les combattants de la liberté du Jihad afghan dans les années 1980 avaient été correctement traités et canalisés dans l'esprit de l'accord de Genève au lieu de les abandonner ou leur permettant de continuer à se battre et plus tard leur renommée comme terroristes.

- Le rôle proactif du Parlement dans la gestion des crises présente des avantages bidimensionnels. Tout d'abord, il aide les dirigeants du pays à supporter une pression excessive et à ne pas modifier les politiques sur un seul appel téléphonique sans prendre en charge la nation. D'autre part, le changement de cours dûment débattu, délibéré et planifié par une nation n'est possible que par une participation permanente et un rôle de premier plan. Sinon, la lutte contre le terrorisme ou toute menace sociétale reste cosmétique et temporaire conduisant à une scène et à une situation contradictoires.

Mécanisme Constitutionnel Et Initiatives Du Parlement Du Pakistan

Pour la proclamation d'urgence, la Constitution du Pakistan établit un cadre juridique détaillé concernant le moment et la nécessité d'imposer une situation d'urgence en raison de menaces ou de guerres internes ou externes dans le pays. Cela garantit que ces dispositions ne sont utilisées que comme un dernier résor, sont expressément liées au temps et visent à préserver et à restaurer l'ordre constitutionnel original après l'expiration de l'urgence². Ces dispositions sont énoncées à la section X, articles 232 à 237 de la Constitution du Pakistan. L'article 256 interdit aux armées privées, stipulant que «aucune organisation privée capable de fonctionner comme une organisation militaire ne doit être formée et toute organisation de ce genre est illégale.

Le 21e Amendement Constitutionnel, qui prévoyait la création de tribunaux de première instance spéciaux suite au massacre tragique d'enfants dans une attaque terroriste dans une école publique de l'Armée de Peshawar, a été une intervention un peu amère sur une partie du Parlement du Pakistan en raison du conflit avec les droits fondamentaux. Toutefois, le Parlement a assuré par l'incorporation de la clause de suspension dans l'amendement que les tribunaux spéciaux seraient une intervention à durée déterminée pour une période de deux ans seulement, après quoi leur continuité était soumise à une nouvelle approbation du Parlement. Avec

l'expiration de la clause d'extinction de la 21ème modification constitutionnelle en date du 7 janvier 2017, le gouvernement et les partis d'opposition ont trouvé un consensus le 16 mars 2017 pour relancer les tribunaux militaires pour deux autres années. La clause d'extinction de deux ans visait également à permettre au gouvernement et au Parlement d'instituer des réformes nécessaires pour renforcer le système juridique pour gérer de manière adéquate et efficace les défis du terrorisme.

En ce qui concerne la crise du terrorisme et de l'extrémisme qui constituent des défis intra, inter et trans-étatiques, le Parlement du Pakistan a pris d'importantes mesures constitutionnelles sous forme de plusieurs actes, ordonnances et amendements pour renforcer notre cadre juridique contre ce défi.

En outre, le Code pénal du Pakistan, les lois sur la répression des activités terroristes (tribunaux spectaculaires) (1974 à 1997), The Anti-Terrorism Acts 1997 et ses amendements connexes, Anti-Money Laundering Act 2010, Counter-Insurgency (In Aid of Civil Power) Le Règlement de 2011, les ordonnances antiterroristes (amendement) et les ordonnances sur la protection des Pakistan sont quelques exemples des interventions juridiques du Parlement pakistanais pour faire face à cette crise durable. (La liste détaillée des lois, des lois, des ordonnances et des amendements est annexée)

De même, le Plan d'action national (points NAP 20 annexés en tant que «A»), la boussole politique antiterroriste du Pakistan, a été évolué avec le consentement et la participation des partis politiques ayant une représentation au Parlement (Giorgio Agamben, État d'exception, 2003)

Utilisation de dispositifs et d'outils de procédure parlementaire

En plus de la modification constitutionnelle et de la législation nouvelle ou modifiée, le Parlement du Pakistan a également utilisé des dispositifs de procédures parlementaires spécifiques et des outils et des structures spécialement développés qui abordent des crises internes, externes et transnationales.

Au cours des 10 dernières années, à partir d'un Parlement élu démocratiquement civil en 2008, le Parlement du Pakistan a joué un rôle très important à différentes occasions dans une situation de crise variée. Ceux qui sont soulignés ici sont ceux liés à la question du terrorisme. Le premier et le plus important est la formulation et la propriété d'une politique dans laquelle un certain nombre de domaines de contrôle et d'influence des talibans ont été mis à l'abri de différentes opérations menées par les forces armées braves du Pakistan. Il s'agissait notamment de l'opération du Waziristan du Sud qui impliquait le déplacement planifié de millions de personnes des zones infectées et la destruction de toutes les huttes et des zones contrôlées par les talibans.

Le Comité parlementaire sur la sécurité nationale et l'initiative du Comité de l'ensemble du Sénat du Pakistan sont des outils de procédure spécifiquement conçus pour façonner et amplifier la réponse parlementaire dans des situations de crise dans des scénarios préventifs et réactifs.

Alors que le Comité parlementaire sur la sécurité nationale est un exemple unique du mécanisme d'intervention d'urgence et d'intervention rapide du Parlement dans les situations de crise de la sécurité nationale à la fois sur les fronts internes et externes, le Comité de la Maison entière du Sénat du Pakistan a fixé de nouveaux critères de référence pour renforcer et élargir le parlementaire rôle dans la résolution des principaux défis en raison des relations bilatérales, de l'harmonie institutionnelle, des réformes dans les zones sous-développées, de la justice rapide, etc.

Vers la crise des affaires intérieures, la matrice de réponse aux crises du Parlement pakistanais comprend des outils et des dispositifs tels que le Cadre constitutionnel sur les droits fondamentaux, la législation antiterroriste, le Comité sénatorial de l'ensemble, la Table des pétitions publiques du Sénat du Pakistan, les audiences parlementaires.

Pour résoudre tous les types de crises interétatiques, intra-étatiques, transnationales et naturelles, la Session conjointe du Parlement est un mécanisme de réponse aux crises important et efficace du Parlement du Pakistan.

En ce qui concerne la crise interétatique, les outils comprennent le Comité parlementaire sur la sécurité nationale, le Comité sénatorial de l'intégralité, la Diplomatie parlementaire et les Groupes d'amitié parlementaire.

En ce qui concerne la crise naturelle, les outils développés par le Parlement du Pakistan incluent la National Disaster Management Act 2010, les Comités parlementaires sur les changements climatiques et Direct Senate Disaster Relief and Aid Efforts.

En ce qui concerne la crise transnationale, les dispositifs parlementaires d'intervention en cas de crise comprennent le Comité des Comités des Affaires étrangères des deux Chambres, les Comités de Défense des deux Chambres.

Matrice de gestion et d'intervention en cas de crise du Parlement du Pakistan

SÉNAT

ASSEMBLÉE NATIONALE

<ul style="list-style-type: none"> • Cadre constitutionnel sur Droits fondamentaux, Dispositions d'urgence, militaires Tribunaux • Législation antiterrorist • Comité sénatorial de l'entourage, PPT, audiences parlementaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Comité parlementaire sur la sécurité nationale • Comité sénatorial de l'entièreté • Diplomatie parlementaire et Groupes d'amitié
---	--

Crise Intra-Étatique

Crise Intra-Étatique

Crise Naturelle

Transnational Crise

Procédures

En plénière:

-Début et discussion (sur l'ordre du jour ou les motions d'ajournement).

Déclaration de gouvernement par le ministre.

- En session d'entrevue Réponse à la question avec intelligence et droit civil et militaire agences d'exécution.

Produit: résolutions (par chambre individuelle ou par le Parlement).

Dans les comités parlementaires:

- Session interactive, auditions, documents, briefings, inviter les organismes gouvernementaux et les experts.

Produit: rapport du Comité à adopter par la Chambre.

En comité plénier:

Comité international exhaustif sur la «situation et le rôle régional émergents des États-USA»

Produit: le rapport du Comité contenant des lignes directrices sur les politiques - adopté par la mise en œuvre de la Chambre sera reporté.

Pakistan Le Mécanisme De Réponse Aux Crises Du Parlement: Le Terrorisme Comme Étude De Cas

Le terrorisme aujourd'hui est une préoccupation mondiale et n'est pas géographiquement limité. Pour le Pakistan, les dimensions du terrorisme sont intra-étatiques, interétatiques et trans-étatiques. L'aspect intra-étatique pour le terrorisme a un sens profond pour le Pakistan qui lutte contre le terrorisme au premier plan, et surtout, est lui-même une victime sur le sol. Cette lutte contre le terrorisme a vu sa part de l'évolution législative et parlementaire où diverses lois ont été adoptées non seulement pour faciliter la lutte contre le terrorisme, mais aussi pour empêcher les membres de la société pakistanaise de faire partie de groupes terroristes en raison de toute forme de vulnérabilité démographique.

Les répercussions inter-étatiques et transétatiques du terrorisme revêtent une importance égale et doivent être traitées dans le cadre de consultations multilatérales. À cette fin, le Sénat du Pakistan, par sa participation à l'Assemblée parlementaire d'Asie (APA) et à l'Union interparlementaire (UIP), a abordé la question pour remédier à ses causes profondes et élaborer des plans d'action. Ceci est appuyé par plusieurs résolutions et déclarations de l'APA et a été repris en tant qu'instruments de l'ordre du jour par les comités permanents de l'APA.

Le Parlement du Pakistan a ouvertement dénoncé le terrorisme et l'a déclaré comme la plus grande menace intérieure pour la paix. Le Pakistan a toujours et continue de rejeter toutes les revendications qui tiennent compte de l'état participation à toute activité terroriste à l'intérieur et à l'extérieur du pays. Plus important encore, le Pakistan est également confronté à des pressions internationales indues à l'égard de la même chose, ce qui ajoute une insulte à la blessure.

- **Législation:** Au cours des dernières années, le Pakistan a adopté un certain nombre de lois antiterroristes, dont la Loi de 2013 sur l'Autorité nationale de lutte contre le terrorisme, la Loi sur l'enquête sur la Fair trial trial de 2013, la Loi sur la protection du Pakistan de 2014 et plusieurs amendements à l'Anti-Terrorisme de 1997. Ces lois prévoient également les détails des peines pour actes de terrorisme, qui comprennent une peine de mort pour tout acte de terreur qui cause la mort d'un autrela personne. Une liste complète de la législation liée au terrorisme est jointe en tant **que «B»**.

- **Le Code pénal du Pakistan: les articles 121, 122, 124, 124-A, 131, 402-B et C, et 436,** traitent tous des crimes liés au terrorisme et imposent des sanctions strictes.
- **Résolutions:** De nombreuses résolutions ont également été adoptées par le Sénat de temps à autre contre des actes de terrorisme, dénonçant de telles actions comme inacceptables. En fait, presque tous les actes de terrorisme sont condamnés au Sénat en adoptant une résolution. Sur le plan régional et international, le Sénat du Pakistan, par sa participation à l'APA et à l'UIP, a participé à plusieurs résolutions sur le terrorisme et ses effets géopolitiques à l'échelle régionale. Il s'agit notamment de l'APA / Res / 2014/03 - Dénonciation du terrorisme et de l'extrémisme violent, APA / Res / 2015 / 03- Déplorant les actes de terrorisme et l'extrémisme violent, APA / Res / 2013/04 -Les Parlements asiatiques contre le terrorisme et l'occupation étrangère .
- **Utilisation des outils parlementaires traditionnels:** en plus des comités parlementaires, les outils parlementaires traditionnels, tels que les débats spéciaux sous Motion 218, les résolutions, les questions, etc., se sont révélés extrêmement efficaces pour assurer un contrôle complet du pouvoir exécutif, en particulier à la lumière des activités en cours offensive contre le terrorisme au Pakistan.



M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU (Turquie) a déclaré que le Parlement avait un rôle à jouer dans les situations extraordinaires. Il a expliqué qu'en Turquie, lorsqu'il y a des crises telles que des attentats terroristes ou des crises économiques, la décision de déclarer l'état d'urgence est prise par le Conseil des ministres après avis des services de sécurité. L'Assemblée Générale doit ensuite approuver la décision de mise en œuvre de l'état d'urgence, ainsi que sa durée et ses conditions d'application.

Dans ces situations de crise, la décision du Conseil des ministres doit être soumise à l'Assemblée générale dans les 24 heures. Les lois promulguées pendant cette période doivent également être soumises au Parlement dans les 24 heures. Le Président de l'Assemblée renvoie ensuite ces lois à la Commission compétente, puis la loi doit être examinée en séance plénière dans un délai de 10 jours.

Il a rappelé que le 15 juillet 2016, une tentative de coup d'État avait eut lieu et que l'état d'urgence en Turquie avait été prolongé depuis. 28 décrets lois ont été adoptés: cinq ont été adoptés en séance plénière et les autres sont en cours de discussion. Le Parlement travaille donc encore de manière très active pendant la crise. Il a souligné que tant que le processus législatif n'est pas interrompu, l'état d'urgence n'a pas d'impact sur les citoyens.

Il a ajouté que la Constitution définit ce qui se passe dans les situations d'urgence, de sorte que la législation sur les états de crise a bien été préparée à l'avance.

Mme Penelope TYAWA (Afrique du Sud) a souligné qu'au Parlement sud-africain, certaines choses avaient été préparées. Une évaluation de l'étude d'impact

sur les entreprises a été menée, et des plans ont été établis pour planifier les démarches à suivre en cas de catastrophe. Le personnel est encore en cours de formation sur ce thème, et la prochaine étape consistera en l'instauration d'un groupe directeur multipartite commun aux deux assemblées.

Elle a souligné que le Cap-Occidental avait un système très fonctionnel de gestion de l'après sinistre, comprenant notamment un site de relocalisation si la situation l'exige. Le parlement national a donc pu utiliser cette expertise.

Elle a précisé que la question s'était posée de savoir si tous les coûts devaient être estimés dans des plans de continuité des activités, et si cela devait être inscrit au budget dans une rubrique budgétaire consacrée aux imprévus.

M. NGUYEN Hanh Phuc (Vietnam) a expliqué que ce genre de situations aux Vietnam était réglementé par la loi. En cas de guerre, les fonctions de l'Assemblée nationale seraient déléguées à différentes commissions, qui rendent des comptes en retour à l'Assemblée nationale. Une commission de l'Assemblée nationale décide du cadre d'application territorial de l'état d'urgence, qui peut être décrété dans tout le pays ou à l'échelle d'une localité particulière.

M. Mohamed Drissi DADA (Algérie) a précisé qu'en Algérie, le Président de la République peut décréter, après réunion du Conseil de sécurité, audition du Premier ministre et audition des deux chambres, et en fonction de la gravité de la crise, l'état d'urgence, l'état de siège, l'état d'exception ou la déclaration de guerre.

L'état d'urgence ne peut être prorogé qu'après approbation par le Parlement, et le Parlement continue de fonctionner de plein droit durant l'état d'urgence. Durant l'état de guerre en revanche, le Président de la République dispose de tous les pouvoirs et le Parlement est suspendu.

M. Renovat NIYONZIMA (Burundi) a constaté qu'il arrivait que les Parlements soient suspendus en cas de coup d'État, et que les fonctionnaires pouvaient alors être menacés. Il en a conclu que le bureau du Parlement devait prendre des mesures pour préserver le sort des fonctionnaires parlementaires dans pareilles situations.

Il a souligné l'importance de la collaboration avec la population et de la communication avec la presse lors de la survenue de crises. Il importe dans ces moments que l'exécutif mène une communication simple et fluide, porteuse d'un message clair, afin que la population soit bien informée de l'évolution de la situation.

Il a ajouté qu'il convenait que les responsables des tentatives de coup d'État soient rapidement traduits devant les tribunaux.

M. SCHWAB est revenu sur la question de la mise au budget des mesures à prendre durant les situations exceptionnelles. Il a expliqué qu'en Suisse, des budgets provisionnels peuvent être actionnés en cas de crise. Ces budgets sont préparés en avance. Il a néanmoins constaté que le problème provient de ce que, malgré la définition de 30 scénarios de crise, la crise ne se déroule jamais de la façon imaginée. Il convient donc de faire preuve de réactivité, l'important étant de permettre aux institutions étatiques de fonctionner dans les meilleures conditions possibles.

Il a relevé qu'en Turquie, le Parlement est impliqué dans la décision de mise en œuvre et de définition de la durée de l'état d'urgence et que les décrets lois doivent lui être soumis dans des délais contraints. Le Parlement essaie de travailler autant que possible pour que les citoyens ne soient pas trop touchés par l'état d'urgence. Il a noté qu'en Afrique du Sud, des lieux de réaffectation du Parlement étaient organisés, et qu'en Algérie, le Parlement était impliqué dans la définition de l'état d'urgence principalement à travers son président. Il a encore relevé que l'accent avait été mis sur la nécessité d'une bonne préparation des situations de crise, et d'une bonne gestion de la communication.

Il a confirmé que ces cas devaient être anticipés et préparés. Il incombe aux secrétaires généraux de sensibiliser les Parlements à ces situations qui n'intéressent que rarement les parlementaires, pris dans le quotidien de leurs activités avec leur électorat ou consistant en la promotion de leurs idées politiques. Les secrétaires généraux doivent donc sensibiliser les parlementaires à ces cas qui sortent de l'ordinaire. Il a révélé qu'en Suisse, il avait fallu s'y reprendre à plusieurs reprises pour qu'un travail soit mené sur les attitudes à adopter en cas de situation de crise.

Il a remercié les membres pour leurs interventions, et leur a suggéré de prendre connaissance de la communication écrite très instructive déposée par le Pakistan.

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a remercié M. SCHWAB d'avoir modéré ce débat, et les membres d'y avoir contribué.

5. Questions administratives (partie 2)

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a présenté le budget pour 2017. Il a relevé qu'en raison des efforts effectués pour récupérer les arriérés de paiement des cotisations, les finances de l'association étaient désormais plus saines, mais a insisté sur la nécessité de poursuivre les efforts relatifs au paiement des cotisations.

M. Abdelgadir ABDALLA KHALAFALLA (Soudan) a informé les membres de l'association que le Soudan avait accumulé des arriérés de paiement en raison des sanctions infligées au pays relatives aux virements bancaires, mais qu'il était dans leur intention, suite à la levée de ces sanctions, de procéder à ces virements aussi vite que possible.

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a remercié les membres du Soudan pour leurs efforts destinés à régulariser leur situation.

Le budget a été *approuvé*.

6. Projet d'ordre du jour de la prochaine session à Genève (Suisse), 26-28 mars 2018

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a présenté le projet d'ordre du jour de la prochaine session, qui se tiendra en Suisse, du 26 au 28 mars 2018.

1. Veuillez noter que la date limite pour la soumission de propositions de sujets de communications ou de débats est fixée au **22 décembre 2017**. La date limite pour la réception des textes en français et en anglais est fixée au **2 mars 2018**. 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.
2. Veuillez noter que depuis le 1^{er} janvier 2017, les communications ne sont plus distribuées sur support papier. Il est demandé aux membres de télécharger tous les documents sur le site internet de l'ASGP.

➤ **Sujets possibles de débat général :**

1. **La collaboration entre le Parlement et le Gouvernement dans la planification et l'organisation des travaux parlementaires**

Conduite du débat : Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE, Secrétaire générale du Parlement de l'Ouganda

2. **Le contrôle juridictionnel des actes internes du Parlement**

Conduite du débat : M. XX, Secrétaire général XX

3. **Antiparlementarisme et déontologie de la fonction publique parlementaire**

Conduite du débat : M. XX, Secrétaire général XX

➤ **Communications**

Thème : Dans l'actualité

L'article 155 de la Constitution espagnole et la situation en Catalogne

M. Manuel CAVERO, Secrétaire général du Sénat espagnol

Le "Brexit" (à confirmer)

Secrétaires généraux de l'Allemagne et de l'Irlande (à confirmer)

◆ ◆ ◆

La formation du gouvernement dans les démocraties multipartites

M. Geert Jan A. HAMILTON, Greffier du Sénat des Etats généraux des Pays-Bas

Etendue du droit de parole en séance plénière et privilège parlementaire

M. Charles ROBERT, Greffier de la Chambre des Communes du Canada

Le nouveau système d'enregistrement et de transmission automatique des comptes rendus en séance plénière

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

L'engagement de l'Assemblée nationale de la République de Serbie pour l'ouverture et la transparence

Mme *Svetislava BULAJIC*, Secrétaire générale de l'Assemblée nationale de la République de Serbie

Autres points

1. Présentation sur les développements récents au sein de l'Union Interparlementaire
2. Questions administratives
3. Projet d'ordre du jour de la prochaine session 13-17 octobre 2018 à Genève (Suisse).



M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a indiqué que le projet d'ordre du jour était prometteur, et a encouragé les membres souhaitant présenter une communication à contacter le secrétariat aussi vite que possible. Il a rappelé qu'il était toujours préférable d'avoir trop de propositions que pas assez, et il a particulièrement encouragé les nouveaux membres à intervenir lors de la prochaine session.

M. Abdelgadir ABDALLA KHALAFALLA (Soudan) a suggéré que le thème relatif au « privilège parlementaire », proposé par le Canada, soit étendu à la question de l'immunité parlementaire.

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a déclaré que M. ROBERT serait contacté pour lui suggérer d'intégrer la question de l'immunité parlementaire dans sa communication, mais qu'il demeurerait en tout état de cause possible que les membres du Parlement du Soudan présentent une communication sur ce thème.

M. Jean NGUVULU KHOJI (République démocratique du Congo) a remarqué que la date limite pour la réception des textes en français et en anglais était fixée au 2 mars. Il a souligné qu'il était difficile de répondre à cette exigence pour les membres ne parlant qu'une seule des deux langues, et a voulu savoir s'il s'agissait là d'une condition impérative.

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a rappelé que l'obligation de procurer les textes des communications en français et en anglais figurait dans le règlement de l'ASGP.

Le projet d'ordre du jour a été *accepté*.

7. Clôture de la session

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a rappelé aux membres qu'ils pouvaient contacter le secrétariat de l'association s'ils souhaitent obtenir des informations sur le programme de formation des fonctionnaires parlementaires proposé par le Parlement Canadien.

M. Philippe SCHWAB a raconté avoir été reçu il y a quelques années par Geert Jan HAMILTON à La Haye dans le cadre d'une manifestation réunissant des secrétaires généraux des Sénats de différents Parlements du monde. Il a précisé que lors de cet événement, il avait reçu en cadeau un magnifique stylo qu'il utilise encore chaque jour aujourd'hui et porte d'une certaine manière près de son cœur, dans la poche de sa veste. Il a à son tour offert à Geert Jan Hamilton un stylo, afin que l'ASGP reste elle aussi toujours dans son cœur, au moment où son mandat en tant que Président par intérim de l'ASGP touche à sa fin.

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a remercié M. SCHWAB pour ses remarques et s'est déclaré agréablement surpris que le Sénat des Pays-Bas ait produit des stylos aussi durables.

Il a expliqué que son expérience de Président par intérim de l'Association avait été brève et inattendue, mais qu'il avait apprécié son mandat au Comité exécutif, aussi bien en tant que membre ordinaire qu'en tant que vice-Président. Il s'est réjoui de confier la responsabilité de l'association à M. SCHWAB qui officiera désormais en tant que Président. Il a remercié une nouvelle fois M. MARTYNOV pour la générosité de l'accueil réservé à cette session.

M. Sergey MARTYNOV (Russie) a remercié M. HAMILTON d'avoir présidé cette assemblée. Il a déclaré avoir le sentiment que les membres avaient réussi à fournir un travail de qualité tout en profitant de leur séjour à Saint-Petersbourg.

Il a précisé que dans la mesure où 2017 était l'année de l'environnement, les sacs distribués aux membres lors de leur enregistrement avaient été fabriqués avec du papier recyclé, ce qui leur permettait d'être à la fois légers et durables.

Il s'est dit heureux que cette 137^{ème} session ait été marquée à la fois par l'élection d'un nouveau président de l'UIP et d'un nouveau président de l'ASGP. Il a exprimé sa gratitude à tous les membres d'avoir participé à cette session, et leur a assuré qu'ils seraient toujours les bienvenus à Saint-Petersbourg.

M. le Président par intérim Geert Jan HAMILTON a à nouveau remercié M. MARTYNOV, notamment pour les sacs qui s'avèrent novateurs et utiles.

Il a remercié le secrétariat et déclaré qu'il avait fait l'expérience de leur dévouement et de leur professionnalisme au cours des derniers mois. Il a également remercié les interprètes, qui ont rendu possible la communication entre les membres. Il a clôturé la session.

La séance est levée à 16h06.



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 (Saint-Pétersbourg, octobre 2017)

Président par intérim : Geert Jan A. Hamilton (Pays-Bas)

Vice-président : Philippe Schwab (Suisse)

Membres élus : Najid El Khadi (Maroc), Claressa Surtees (Australie), José Manuel Araújo (Portugal), Manohar Prasad Bhattarai (Népal), Christophe Pallez (France), Allam Ali Jaafer Al-Kandari (Koweït), Jane Lukowa Kibirige (Ouganda)

Anciens Présidents et membres honoraires : Doris Katai Katebe Mwinga (Zambie), Marc Bosc (Canada), Hafnaoui Amrani (Algérie), Anders Forsberg (Suède), Ian Harris (Australie), Adelina Sà Carvalho (Portugal), Sir Michael Davies (Royaume-Uni), Doudou Ndiaye (Sénégal), Helge Hjortdal (Danemark), Jacques Ollé-Laprune (France)

Informations constitutionnelles et parlementaires

Publiée par l'Association des secrétaires généraux des Parlements sous les auspices de l'Union interparlementaire, la revue *Informations constitutionnelles et parlementaires* paraît semestriellement, en français et en anglais. Elle est disponible gratuitement sur le site Internet de l'ASGP : www.asgp.co/fr

Pour toute demande complémentaire, s'adresser aux co-secrétaires :

Secrétariat français :	British Secretariat :
Mme 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 : pprevot@assemblee-nationale.fr	Emily Commander, House of Commons c/o Daniel Moeller, Committee Office, 7 Millbank, London, SW1P 3JA Tel: (44) 20 7219 6182 e-mail: commandere@parliament.uk