



UNION INTERPARLEMENTAIRE

INTER-PARLIAMENTARY UNION

Informations Constitutionnelles & Parlementaires

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

L'impact du Brexit : la perception des autres parlements de l'Union européenne
(*Dr Georg KLEEMANN - Dr Horst RISSE, Allemagne et Peter FINNEGAN, Irlande*)

La mise en place d'un système présidentiel en Turquie en 2019
(*Mehmet Ali KUMBUZOĞLU, Turquie*)

La procédure, au Sénat, d'application de l'article 155-1 de la Constitution espagnole à la communauté autonome de Catalogne
(*Manuel CAVERO, Espagne*)

La formation du gouvernement dans les démocraties multipartites
(*Geert Jan HAMILTON, Pays-Bas*)

Les relations entre Parlement et Gouvernement (*débat général*)

Le règlement intérieur et les réformes à l'Assemblée nationale : le cas du Parlement de la république d'Afrique du Sud
(*Masibulele XASO, Afrique du Sud*)

L'expérience du Parlement du Bahreïn en matière de communication avec la société civile
(*Abdullah ALDOSERI, Bahreïn*)

La participation de la société au processus d'innovation dans les Parlements
(*Mauro Limeira Mena BARRETO, Brésil*)

La participation de la société au processus d'innovation dans les Parlements
(*Ali YILDIZ, TURKPA*)

Etendue du droit de parole en séance plénière et privilège parlementaire
(*Charles ROBERT, Canada*)

Le contrôle juridictionnel des actes internes du Parlement (*Débat général*)

Revue de l'ASGP / 68^e année / N° 215 / Genève, 26-28 mars 2018

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

NOM	PAYS
M. Khudai Nazar NASRAT	Afghanistan
M. Temor Shah QAWIM	Afghanistan
M. Masibulele XASO	Afrique du Sud
M. Bachir SLIMANI	Algérie
Dr Horst RISSE	Allemagne
Dr Ulrich SCHÖLER	Allemagne
Dr Georg KLEEMANN	Allemagne
M. Juan Pedro TUNESSI	Argentine
Dr Juan de Dios CINCUNEGUI	Argentine
M. Ara SAGHATELYAN	Arménie
M. Abdulla ALDOSERI	Bahreïn
Dr Md. Abdur Rob HOWLADER	Bangladesh
M. Marc VAN DER HULST	Belgique
M. Gert van der BIESEN	Belgique
M. Sangay DUBA	Bhoutan
M. Chencho TSHERING	Bhoutan
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. Socrates SOCRATOUS	Chypre
M. Gilbert KIKUDI KONGOLO NDJIBU	Congo (République Démocratique)
M. Jean NGUVULU KHOJI	Congo (République Démocratique)
M. KIM Sung Gon	Corée (République de)
M. Antonio AYALES ESNA	Costa Rica
M. Claus DETHLEFSEN	Danemark
M. Ahmed Shabeeb AL DHAHERI	Emirats Arabes Unis
M. Manuel CAVERO	Espagne
M. Carlos GUTIÉRREZ VICÉN	Espagne
M. Kayima KEBEDE	Ethiopie
M. Negus LEMMA GEBRE	Ethiopie
M. Girard SCHROEDT-GIRARD	France
M. Christophe PALLEZ	France
M. Givi MIKANADZE	Géorgie
M. Emmanuel ANYIMADU	Ghana
M. Victorino Nka OBIANG MAYE	Guinée Equatorial
Dr György SUCH	Hongrie
Mme Damayanti HARRIS	Indonésie
M. Salaheldeen AL ZANGANA	Irak
M. Peter FINNEGAN	Irlande
M. Helgi BERNÓDUSSON	Islande
Mme Yardena MELLER-HOROVITZ	Israël

M. Firas ADWAN	Jordanie
M. Jeremiah M. NYEGENYE	Kenya
M. Allam Ali Jaafer AL-KANDARI	Koweït
Mme Lelde RAFELDE	Lettonie
M. Adnan DAHER	Liban
Mme Cvetanka IVANOVA	Ex-République Yougoslave de Macédoine
Mme Fiona KALEMBA	Malawi
M. Modibo SIDIBE	Mali
M. Najib EL KHADI	Maroc
M. Tsedev TSOLMON	Mongolie
Mme Lydia KANDETU	Namibie
M. Nelson AYEWOH	Nigéria
M. Mohammed Ataba SANI-OMOLORI	Nigéria
Dr Khalid Salim AL-SAIDI	Oman
Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE	Ouganda
M. Paul GAMUSI WABWIRE	Ouganda
M. Amjed Pervez MALIK	Pakistan
M. Ibrahim KHRISHI	Palestine
M. Geert Jan A. HAMILTON	Pays-Bas
M. Lutgardo B. BARBO	Philippines
M. Cesar PAREJA	Philippines
Mme Agnieszka KACZMARSKA	Pologne
M. Jakub KOWALSKI	Pologne
M. José Manuel ARAÚJO	Portugal

M. Fahad ALKHAYAREEN	Qatar
M. Mihaita CALIMENTE	Roumanie
M. Sergey MARTYNOV	Fédération de Russie
M. Domingos José TRINDADE BOA MORTE	Sao Tomé et Príncipe
M. Abdelgadir ABDALLA KHALAFALLA	Soudan
M. Dhammika DASANAYAKE	Sri Lanka
M. Philippe SCHWAB	Suisse
M. Jiří UKLEIN	République tchèque
Mme La-Or PUTORNJAI	Thaïlande
Mme Pornpith PHETCHAREON	Thaïlande
M. Mateus XIMENES BELO	Timor Leste
M. Fademba Madokome WAGUENA	Togo
M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU	Turquie
M. Simon BURTON	Royaume Uni
Dr José Pedro MONTERO	Uruguay
Mme Cecilia MBEWE	Zambie

MEMBRES ASSOCIÉS

M. Wojciech SAWICKI	Conseil de l'Europe
M. Said MOKADEM	Conseil consultatif maghrébin

SUPPLÉANTS

(pour M/Mme)	
M. Christopher S. NFILA (pour Mme Barbara DITHAPO)	Botswana
M. Mauro Limeira Mena BARRETO (pour M. Lúcio Henrique XAVIER LOPES)	Brésil

M. João Pedro de Souza Lobo Caetano (<i>pour</i> M. Luiz Fernando BANDEIRA DE MELLO)	Brésil
M. Hrvoje SADARIC (<i>pour</i> M. Davor ORLOVIC)	Croatie
Mme Lorella DI GIAMBATTISTA (<i>pour</i> M. Federico TONIATO)	Italie
M. Liam LAURENCE SMYTH (<i>pour</i> M. David NATZLER)	Royaume Uni
Mme Supadcharee RUEANGSITTICHAJ (<i>pour</i> M. Nut PHASUK)	Thaïlande
Mme Elizabeth BARINDA (<i>pour</i> for Mr Kenneth MADETE)	Assemblée législative Est-Africaine (ALEA)

AUTRES PRÉSENTS

M. Aissa BOUREGHA	Algérie
M. Márcio Tancredi	Brésil
M. HOK Bunly	Cambodge
M. PHAL Bonbouddhis	Cambodge
Mme Kalo TAKAPE	Fidji
P.C. KOUL	Inde
M. Setyduta NUGRALTA	Indonésie
M. Restu PRAMOJO	Indonésie
M. Gholamreza NOURI GHEZELJEH	Iran
M. Kazuhiro MIZUTANI	Japon
M. José Gil CHUQUELA	Mozambique
M. César BONIFACIO	Mozambique
Mme Agata KARWOWSKA-SOKOŁOWSKA	Pologne
Mme Adriana BADEA	Roumanie

M. Russdy KHANTANIT	Thaïlande
Mme Idalina GITORRES	Timor Leste
M. Bruno DE LENCASTRE	Timor Leste
M. Ndamuka MARINO	Zimbabwe
M. Jassim ALNUSIF	ASGP arabe
M. Ali YILDIZ	TURKPA

ÉXCUSÉS

Mme Claressa SURTEES	Australie
Mme Ilana TROMBKA	Bésil
M. Jean-Charles ANDRÉ	France
M. Desh Deepak VERMA	Inde
M. Shinji MUKO-ONO	Japon
M. Takashi OKAMURA	Japon
Mme Ruth DE WINDT	Suriname
M. Nut PHASUK	Thaïlande

Table des matières

PREMIERE SEANCE	11
Lundi 26 mars 2018 (matin).....	11
1. Ouverture de la session	11
2. Membres.....	11
3. Ordre du jour de la session	12
4. Elections au Comité exécutif.....	15
5. Collaboration avec l’UIP	15
6. Questions financières.....	15
7. Langues officielles	15
Communications sur « L’impact du <i>Brexit</i> : la perception des autres parlements de l’Union européenne ».....	16
8. Communication du Dr. Georg KLEEMANN, Secrétaire général adjoint du Bundesrat d’Allemagne, et du Dr. Horst RISSE, Secrétaire général du Bundestag d’Allemagne.	16
9. Communication de M. Peter FINNEGAN, greffier du Dáil et Secrétaire général des services de l’Oireachtas, Irlande	21
10. Communication de M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU, Secrétaire général de la Grande Assemblée nationale de Turquie: « La mise en place d’un système présidentiel en Turquie en 2019»	25
11. Remarques de conclusion	30
DEUXIEME SEANCE	31
Lundi 26 mars 2018 (après-midi)	31
1. Remarques introductives	31
. Présentation par M. Andy RICHARDSON de l’UIP du projet de Centre pour l’innovation au Parlement	31
3. Communication de M. Manuel CAVERO Secrétaire général du Sénat espagnol : « La procédure, au Sénat, d’application de l’article 155.1 de la Constitution Espagnole à la communauté autonome de Catalogne »	34
4. Communication de M. Geert Jan A. HAMILTON, Greffier du Sénat des Etats généraux des Pays-Bas : « la formation du gouvernement dans les démocraties multipartites »	44
5. Débat général avec groupes informels de discussion : « Les relations entre Parlement et Gouvernement »	52
6. Remarques de conclusion	52
TROISIEME SEANCE.....	54
Mardi 27 mars 2018 (matin).....	54
1. Remarques introductives	54
2. Ordre du jour.....	54
3. Membres.....	55

4. Elections	56
5. Débat général avec groupes informels de discussion : « Les relations entre Parlement et Gouvernement »	56
6. Communication par M. Masibulele XASO, Secrétaire général de l'Assemblée nationale de la République d'Afrique du Sud : « Le règlement intérieur et les réformes à l'Assemblée nationale : le cas du Parlement de la République d'Afrique du Sud »	62
7. Remarques de conclusion	69
QUATRIEME SEANCE	70
Mardi 27 mars 2018 (après-midi)	70
1. Remarques introductives	70
2. Communication par M. Abdullah ALDOSERI, Secrétaire général du Conseil des représentants du Bahreïn : « L'expérience du Parlement du Bahreïn en matière de communication avec la société civile »	70
3. Communication par M. Mauro Limeira Mena BARRETO, Directeur général adjoint de la Chambre des députés du Brésil : « La participation de la société civile au processus d'innovation des Parlements »	74
4. Communication par M. Ali YILDIZ, Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire des pays turcophones : « La participation de la société au processus d'innovation dans les Parlements »	77
5. Elections	80
6. Remarques de conclusion	81
CINQUIEME SEANCE	83
Mercredi 28 mars 2018 (matin)	83
1. Remarques introductives	83
2. Ordre du jour	83
3. Nouveaux membres	83
4. Communication de M. Charles ROBERT, Greffier de la Chambre des Communes du Canada : « Etendue du droit de parole en séance plénière et privilège parlementaire »	84
5. Election aux deux postes vacants au Comité exécutif :	88
6. Election et annonces des résultats :	89
7. Débat général : Le contrôle juridictionnel des actes internes du Parlement	89
8. Remarques de conclusion	91
SIXIEME SEANCE	92
Mercredi 28 mars 2018 (après-midi)	92
1. Remarques introductives	92
2. Présentation sur les développements récents au sein de l'UIP	92
3. Questions administratives	94
4. Projet d'ordre du jour de la prochaine session à Genève (Suisse), 14-17 octobre 2018	94

5. Remarques conclusives96

PREMIERE SEANCE

Lundi 26 mars 2018 (matin)

Présidence de M. Philippe SCHWAB, Président

La séance est ouverte à 11h03.

1. Ouverture de la session

M. le Président Philippe SCHWAB a ouvert la session et adressé ses remerciements au secrétariat de l'ASGP ainsi qu'aux interprètes pour leur assistance, et a proposé d'ouvrir les travaux, après avoir annoncé les différents canaux pour l'interprétation.

Il a fait part des excuses de M. Najib EL-KHADI, contraint de repartir au Maroc pour des affaires urgentes, qui a souhaité présenter aux membres ses meilleurs vœux.

2. Membres

M. le Président Philippe SCHWAB 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. **Dr. Juan de Dios CINCUNEGUI** *Secrétaire général adjoint de la Chambre des députés, Argentine*
2. **M. Ara SAGHATELYAN** *Secrétaire général de l'Assemblée nationale, Arménie*
3. **M. Mauro LIMEIRA MENA BARRETO** *Directeur général adjoint de la Chambre des députés, Brésil*
4. **M. Richard DENIS** *Greffier du Sénat, Canada
(remplace M. Charles ROBERT)*
5. **M. Socrates SOCRATOUS** *Secrétaire général par intérim de la Chambre des députés, Chypre
(remplace Mme Vassiliki ANASTASSIADOU)*
6. **M. Givi MIKANADZE** *Secrétaire général du Parlement, Géorgie
(remplace M. Nikoloz NATENADZE)*
7. **M. Guy Gérard GEORGES** *Secrétaire général de la Chambre des députés, Haïti*
8. **Mme Snehlata SHRIVASTAVA** *Secrétaire générale du Lok Sabha, Inde
(remplace M. Anoop MISHRA)*

9. **Mme Bridget DOODY** Greffière adjointe du Sénat, Irlande
(remplace Mme Jody BLAKE)
10. **M. Martin GROVES** Greffier du Sénat, Irlande
(remplace Mme Deirdre LANE)
11. **Mme Elaine GUNN** Greffière adjointe du Dáil Eireann, Irlande
12. **M. Federico Silvio TONIATO** Secrétaire général adjoint du Sénat, Italie
13. **M. Tahir HUSSAIN** Secrétaire général de l'Assemblée nationale, Pakistan
(remplace M. Jawad Rafique MALIK)
14. **M. Mihaita CALIMENTE** Secrétaire générale adjointe du Sénat, Roumanie
(remplace Mme Cristina IONESCU)
15. **M. Mohamed Dakhel ALMETAIRI** Secrétaire général du Conseil consultatif, Arabie Saoudite
16. **M. Altynbek MAMAIUSUPOV** Secrétaire général de TURKPA
(remplace M. Jandos ASANOV)

Les nouveaux membres ont été *acceptés*.

M. le Président Philippe SCHWAB a indiqué que le Comité Exécutif avait accepté de proposer l'accession au statut de membre honoraire de l'association à l'ancien membre de l'Association suivant :

M. Shumsher K. SHERIFF, ancien Secrétaire général du Rajya Sabha d'Inde

Le membre honoraire a été accepté.

3. Ordre du jour de la session

M. le Président Philippe SCHWAB a donné lecture de l'ordre du jour tel qu'adopté par le Comité exécutif :

Lundi 26 mars (matin)

9h30

Réunion du Comité exécutif

11h

Ouverture de la session

Ordre du jour de la session

Nouveaux membres

Thème : dans l'actualité

Communication du Dr. Georg KLEEMANN, Secrétaire général adjoint du Bundesrat d'Allemagne, et de Dr Horst RISSE, Secrétaire général du Bundestag d'Allemagne : « L'impact du *Brexit* : la perception des autres parlements de l'Union européenne »

Communication du M. Peter FINNEGAN, greffier du Dáil et Secrétaire général des services de l'Oireachtas, Irlande : « L'impact du *Brexit* : la perception des autres parlements de l'Union européenne »

Communication de M. Manuel CAVERO, Secrétaire général du Sénat espagnol : « La procédure, au Sénat, d'application de l'article 155.1 de la Constitution Espagnole à la communauté autonome de Catalogne »

Communication de M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU, Secrétaire général de la Grande Assemblée nationale de Turquie : « La mise en place d'un système présidentiel en Turquie en 2019 »

Lundi 26 mars (après-midi)

14h30

Présentation par M. Andy RICHARDSON de l'UIP du projet de Centre pour l'innovation au Parlement

Thème : Parlement et gouvernement

Communication de M. Geert Jan A. HAMILTON, Greffier du Sénat des Etats généraux des Pays-Bas : « la formation du gouvernement dans les démocraties multipartites »

Débat général avec groupes informels de discussion : Les relations entre Parlement et Gouvernement

Thèmes pour les groupes informels de discussion

Thème 1 : la collaboration entre le Parlement et le Gouvernement dans la planification et l'organisation des travaux parlementaires

Thème 2 : antiparlementarisme et déontologie de la fonction publique parlementaire

Thème 3 : le rôle du Parlement dans la composition et l'investiture du Gouvernement

Thème 4 : la surveillance du Parlement sur le Gouvernement

Conduite du débat : Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE, Secrétaire générale du Parlement de l'Ouganda

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

Mardi 27 mars (matin)

9h30

Réunion du Comité exécutif

10h

Débat général avec groupes informels de discussion : Les relations entre Parlement et Gouvernement

Synthèse des rapporteurs en séance plénière et débat général.

Thème : Procédure et pratique parlementaires

Communication de M. Masibulele XASO, Secrétaire général de l'Assemblée nationale de la République d'Afrique du Sud : « Le règlement intérieur et les réformes à l'Assemblée nationale : le cas du Parlement de la République d'Afrique du Sud »

11h : Élection destinée à pourvoir un poste de Vice-Président de l'ASGP

Mardi 27 mars (après-midi)

14h30

Thème : Le Parlement et la société

Communication de M. Abdullah ALDOSERI, Secrétaire général du Conseil des représentants du Bahreïn : « L'expérience du Parlement du Bahreïn en matière de communication avec la société civile »

Communication de M. Mauro Limeira Mena BARRETO, Directeur général adjoint de la Chambre des députés du Brésil : « La participation de la société civile au processus d'innovation des Parlements »

Communication de M. Antonio AYALES ESNA, Directeur exécutif de l'Assemblée Nationale de la République du Costa Rica : « Le Parlement et la société au Costa Rica »

Communication par M. Ali YILDIZ, Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire des pays turcophones : « La participation de la société au processus d'innovation dans les Parlements »

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

Mercredi 28 mars (matin)

9h30

Réunion du Comité exécutif

10h30

Thème : Le Privilège parlementaire

Communication de M. Charles ROBERT, Greffier de la Chambre des Communes du Canada : « Etendue du droit de parole en séance plénière et privilège parlementaire »

Débat général : Le contrôle juridictionnel des actes internes du Parlement

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

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

Mercredi 28 mars (après-midi)

14h30

Présentation sur les développements récents au sein de l'UIP

Questions administratives

Projet d'ordre du jour de la prochaine session à Genève (Suisse), en octobre 2018

L'ordre du jour a été accepté.

M. le Président Philippe SCHWAB 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.

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

4. Elections au Comité exécutif

M. le Président Philippe SCHWAB a annoncé que durant cette session un poste de vice-Président serait à pourvoir, rappelant qu'il était de pratique constante que le vice-Président soit choisi parmi des membres ayant déjà une expérience en tant que membre du Comité exécutif.

Il a précisé que la date limite de réception des candidatures était fixée ce jour même à 16h et que l'élection, si nécessaire, aurait lieu à 11 heures le lendemain.

Le Comité exécutif a par ailleurs décidé que deux des trois postes vacants de membre ordinaire du Comité Exécutif seraient pourvus lors de cette session. Il a rappelé la nécessité de la représentation des femmes au sein du Comité exécutif, ainsi qu'une représentation linguistique et géographique variée.

5. Collaboration avec l'UIP

M. le Président Philippe SCHWAB a indiqué qu'Andy Richardson de l'UIP viendrait durant l'après-midi présenter aux membres de l'ASGP les évolutions relatives au Centre pour l'innovation dans les Parlements, et qu'il inviterait les membres intéressés à participer à un déjeuner de travail sur ce thème durant la session. Il a proposé aux membres intéressés de se rapprocher du secrétariat.

6. Questions financières

M. le Président Philippe SCHWAB a rappelé aux membres les sanctions mises en place à l'égard des membres présentant des arriérés de paiement depuis plusieurs années.

7. Langues officielles

M. le Président Philippe SCHWAB a rappelé que les deux langues officielles de l'ASGP sont le français et l'anglais, et que l'interprétariat en arabe était courtoisement financé par l'Association des secrétaires généraux des Parlements arabes.

Il a rappelé que les délégations avaient la possibilité de proposer l'interprétariat dans d'autres langues, mais qu'il était dans ce cas nécessaire d'en informer le secrétariat en amont.

Thème : Actualités

Communications sur « L'impact du *Brexit* : la perception des autres parlements de l'Union européenne »

8. Communication du Dr. Georg KLEEMANN, Secrétaire général adjoint du Bundesrat d'Allemagne, et du Dr. Horst RISSE, Secrétaire général du Bundestag d'Allemagne.

M. le Président Philippe SCHWAB a invité Messieurs les Docteurs Georg KLEEMANN, Secrétaire général adjoint du Bundesrat d'Allemagne, et Horst RISSE, Secrétaire général du Bundestag d'Allemagne, à débiter leur présentation.

Le Dr Horst RISSE (Allemagne) a présenté la communication suivante :

Part A: La participation du Bundestag allemand dans la gestion du Brexit

I. Introduction

Le terme « Brexit » est une formule qui suggère que le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE) est une procédure juridique unique. Mais ce n'est pas le cas. La notion de « Brexit » renvoie à trois procédures totalement distinctes sur le plan juridique :

1. - l'accord sur le **retrait** de l'État membre ;
2. - l'accord sur les **relations futures** avec le Royaume-Uni après son retrait ;
3. - l'**adaptation des traités européens** que le retrait du Royaume-Uni entraîne pour les États restant membres de l'UE (les « Vingt-Sept »).

Les accords sur le retrait et sur les relations futures, en particulier, représentent un point très délicat pour les Vingt-Sept. Les citoyens et les entreprises de ces pays sont souvent concernés dans leur existence même par le retrait du Royaume-Uni. On pourrait donc imaginer que les traités européens prévoient de faire **ratifier** dans les États membres l'accord sur le retrait et l'accord sur les relations futures. Si l'on parle de ratification, cela signifierait normalement que les **parlements nationaux** doivent donner leur accord¹. Mais les choses sont différentes : les traités européens laissent les parlements nationaux en dehors des deux accords liés au Brexit (l'accord sur le retrait et l'accord sur les relations futures avec le Royaume-Uni). Il n'existe pas de réserve de ratification.

Se pose ainsi la question de savoir dans quelle mesure les **constitutions nationales** prévoient que les parlements des États membres approuvent l'accord sur le retrait. J'exposerai ci-après la situation juridique pour le **Bundestag**.

II. Accord sur le retrait

¹ Voir WD 3 - 3000 - 033/16, p. 4 : dans 21 États membres au moins, le parlement et – le cas échéant – la deuxième chambre, dans la plupart des cas, doivent approuver le traité d'adhésion. Concernant les six autres États (Grèce, Luxembourg, Malte, Slovaquie, Hongrie et Chypre), on ne dispose pas d'informations.

Évoquons tout d'abord l'accord sur le retrait. Le Conseil de l'Union européenne part du principe que l'accord sur le retrait du Royaume-Uni est un **accord bilatéral** entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. C'est ce qui ressort des directives de négociation du 22 mai 2017. Il s'agit donc d'un accord « EU-only », que l'Union peut conclure seule. Les **États membres ne sont pas parties** à cet accord.

Du point de vue de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*, ci-après en abrégé « GG »), la constitution allemande, la question du Brexit est donc une « affaire de l'Union européenne ». La Loi fondamentale prévoit que **le Bundestag participe** aux affaires de l'Union européenne (article 23, paragraphe 2, première phrase, GG). « Participer » signifie :

- Le gouvernement fédéral doit **informer** le Bundestag sur les affaires de l'Union européenne **de manière complète et aussi tôt que possible** (article 23, paragraphe 2, deuxième phrase, GG). Une loi règle les modalités de cette information².
- Le gouvernement fédéral doit en outre informer le Bundestag **en permanence** sur les négociations en cours au niveau de l'Union. Cela inclut l'état d'avancement des négociations au sein des **groupes de travail préparatoires** du Conseil – notamment du groupe de travail « Brexit » du Conseil (« groupe de travail ad hoc sur l'article 50 du TUE »).
- Le Bundestag peut formuler des **avis** avant que le gouvernement fédéral ne participe aux décisions des institutions de l'UE. Dans son avis du 27 avril 2017, le Bundestag salue les orientations du Conseil européen relatives aux négociations sur le Brexit. Il invite notamment le gouvernement fédéral à l'informer en temps utile si l'accord sur le retrait devait nécessiter l'adoption de réglementations au niveau national.
- Le gouvernement fédéral doit **tenir compte** des avis du Bundestag. Il n'est cependant pas dans l'obligation de suivre l'avis du Bundestag dans son action au niveau des instances européennes.

Après le référendum en Grande-Bretagne, les députés du Bundestag ont manifesté un important besoin d'information sur les effets du Brexit. L'administration du parlement a par conséquent mis sur pied un groupe de travail au sein de la direction Europe. Ce groupe de travail a d'abord dressé un aperçu des domaines politiques affectés par le Brexit et des réglementations nouvelles qui seront nécessaires après la sortie de la Grande-Bretagne. Il publie en outre, chaque mois, un récapitulatif de l'avancement des négociations.

III. Accord sur les relations futures

Je passe au deuxième point : l'accord sur les relations futures avec le Royaume-Uni. Après son retrait de l'Union, celui-ci deviendra un pays tiers. L'accord constitue donc un traité entre l'Union européenne et un **pays tiers**. La disposition applicable à cet égard est l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Si cet accord touche également des domaines de compétence des **États membres**, deux options sont envisageables :

- Les États membres sont **associés** en tant que parties à l'accord (accord dit « mixte »).

² Articles 3 et 4 de la loi relative à la coopération entre le gouvernement fédéral et le Bundestag allemand dans les affaires de l'Union européenne (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*, EUZBBG) du 4 juillet 2013.

- L'accord est **scindé** en un accord « EU-only » et d'autres accords de droit international entre les Vingt-Sept et le Royaume-Uni.

Quelle que soit l'option suivie, le principe suivant prévaut : un accord « **EU-only** » est soumis aux règles de participation du Bundestag dans les affaires de l'Union européenne – comme expliqué au point précédent, concernant l'accord sur le retrait. Le Bundestag doit donc être informé et peut remettre des avis. Les accords **de droit international** entre l'Allemagne et le Royaume-Uni requièrent en revanche l'**approbation** du Bundestag à travers une loi (article 59, paragraphe 2, phrase 1, GG).

Dans la pratique, il n'est pas facile de séparer l'aspect « EU-only » des futures relations et l'aspect bilatéral avec chacun des États membres. Tous deux peuvent s'influencer mutuellement. Il est donc probable que ces deux aspects feront partie d'un **accord mixte**. En tout état de cause, les exigences constitutionnelles seront respectées si le Bundestag participe à un tel accord mixte au titre de l'article 23 GG pour ce qui relève des affaires de l'UE, et donne son approbation au titre de l'article 59 GG pour ce qui concerne l'aspect de droit international.

IV. Adaptation des traités consécutive au retrait du Royaume-Uni

J'en viens au troisième point : en raison du retrait d'un État membre, il est nécessaire d'adapter les **traités européens**. Ainsi, le champ d'application territorial des traités européens (article 52 TUE, article 355 TFUE) doit être revu. Les règles générales relatives aux procédures ordinaires et simplifiées d'amendement des traités (article 48 TUE) s'appliquent à ces modifications. Les amendements aux traités nécessitent l'**approbation** du Bundestag et du Bundesrat par une **loi** (article 23, paragraphe 1, GG)³.

V. Résumé et conclusion

Pour résumer, le droit constitutionnel allemand **ne confère pas** au Bundestag et au Bundesrat des **droits spécifiques en cas de retrait** d'un État membre. Ce sont les règles générales en matière de participation aux affaires de l'UE et de conclusion d'accords internationaux qui s'appliquent. On peut certainement dire que le constituant s'est plutôt basé sur le cas normal de l'adhésion d'un État lorsqu'il a inscrit pour la première fois en 1992 dans la constitution la participation du Bundestag et du Bundesrat dans les affaires de l'UE⁴. À cette époque, la possibilité d'un retrait semblait alors des plus éloignées et les traités européens ne contenaient alors aucune disposition à ce sujet. Ce n'est que 17 ans plus tard, en 2009, que le traité de Lisbonne a ajouté l'article 59 au traité sur l'Union européenne.

Le Dr Georg KLEEMANN (Allemagne) a présenté la communication suivante :

Part B: Bundesrat et « Brexit » - participation au processus de négociation en cours

I. Introduction

³ La loi relative à l'exercice de la responsabilité d'intégration du Bundestag et du Bundesrat dans les affaires de l'Union européenne (*Integrationsverantwortungsgesetz*, IntVG) du 22 septembre 2009 règle les modalités de cette approbation.

⁴ L'article 23 GG a été introduit par une loi du 21 décembre 1992.

Les questions que mon collègue Horst Risse a abordées pour le Bundestag concernant la législation en matière de ratification et d'amendement des textes législatifs se posent pratiquement de la même manière pour le Bundesrat. Lorsqu'un traité doit être ratifié, le Bundesrat y concourt lui aussi en sa qualité de deuxième organe législatif en Allemagne.

Mais je vais m'en tenir à quelques particularités qui résultent de la forte position que la Loi fondamentale confère aux Länder dans le système fédéral allemand. Elles illustrent de nouveau le rôle du Bundesrat, qui représente les Länder à l'échelle fédérale.

II. Le Bundesrat et les affaires relatives à l'Union européenne

Notre Constitution stipule que les 16 Länder doivent également concourir aux affaires de l'Union européenne par le biais du Bundesrat. La condition étant en l'occurrence que le concours du Bundesrat serait requis au plan interne pour une mesure analogue ou que les Länder seraient compétents au plan interne.

L'implication des Länder allemands dans la politique européenne ne se limite néanmoins pas à cette participation formelle par le biais du Bundesrat. La coordination des différents intérêts des Länder en matière de politique européenne se déroule bien souvent, dans un premier temps, au sein de la Conférence des ministres des Affaires européennes et au sein de ses organes, en dehors des structures relativement étroites du Bundesrat. Les résultats qui en découlent sont néanmoins fréquemment intégrés – notamment parce que les membres de la commission des questions de l'UE sont en large partie les mêmes personnes – dans les décisions ultérieures du Bundesrat. Si je le mentionne à cet endroit, c'est parce que l'implication formelle du Bundesrat est également complétée, dans le cas du « Brexit », par la coordination entre les Länder qui se déroule, en matière de politique européenne, en dehors de la procédure du Bundesrat à proprement parler.

Ce concours formel par le biais du Bundesrat est spécifié dans une loi relative à la coopération de la Fédération et des Länder sur les affaires de l'Union européenne (l'EUZBLG). Si aucune disposition précise n'y figure concernant l'éventuel retrait d'un État membre de l'Union européenne, l'adhésion de nouveaux membres est quant à elle bel et bien réglementée. Il est permis de supposer qu'à l'époque, l'éventualité d'un retrait n'a pas été envisagée, donnant ainsi lieu à une lacune réglementaire à laquelle il s'agit de remédier en appliquant mutatis mutandis les dispositions relatives aux adhésions : voilà, en tout cas, les arguments qu'avance le Bundesrat.

III. La question de la participation du Bundesrat au processus de négociation

Si l'on applique mutatis mutandis ces dispositions à un cas de retrait, les obligations qui en découlent pour le gouvernement fédéral sont les suivantes :

- transmission d'informations au Bundesrat,
- prise en compte de ses positions dans le cadre habituel et
- participation aux groupes de travail préparatoires à l'échelle nationale et aux groupes de travail du Conseil à l'échelle européenne.

Ici aussi, ces droits de participation s'appliquent uniquement aux matières concernant les pouvoirs exclusifs de législation des Länder ou leurs intérêts essentiels.

Le Bundesrat a revendiqué ces droits dans une résolution en date du 31 mars 2017. Il y précise que le retrait du Royaume-Uni et les dispositions concernant les relations futures auront de nombreuses répercussions pour lesquelles le concours du Bundesrat serait requis au plan interne. Dans cette résolution, le Bundesrat exige plus concrètement sa participation aux délibérations visant à définir la position du gouvernement fédéral dans les négociations. Il y réclame également la participation de deux délégués du Bundesrat au groupe de travail du Conseil dédié au « Brexit », un groupe de travail à l'échelle européenne qui compte pour chaque État-membre deux représentants envoyés par leur gouvernement.

Le gouvernement fédéral a tout d'abord rejeté ces demandes en expliquant qu'il était fort vraisemblable que les intérêts des Länder ne seraient absolument pas concernés par l'accord de retrait et qu'ils le seraient tout au plus au cas par cas par l'accord sur un statut.

Dans les mois qui ont suivi, les Länder ont néanmoins réussi à trouver un accord avec le gouvernement fédéral. Cet accord porte avant tout sur les points suivants :

- informations détaillées sur tous les dossiers relatifs au « Brexit » et transmission de tous les documents se référant au « Brexit »
- participation des délégués du Bundesrat au groupe de travail du Conseil dédié au « Brexit »
- création d'un groupe de travail informel entre la Fédération et les Länder autour du thème du « Brexit ».

IV. La participation du Bundesrat en pratique

Dans la pratique, la coopération et la participation fonctionnent plutôt bien. Le groupe de travail s'est déjà réuni cinq fois autour des thèmes les plus divers, par exemple la coopération judiciaire, les régimes douaniers, les droits du citoyen et les répercussions sur certaines filières industrielles. Sur proposition des Länder, un contrôle des normes a été effectué et les ajustements nécessités dans la législation fédérale et celle Länder ont été définis.

En revanche, la participation effective des représentants du Bundesrat au sein du groupe de travail du Conseil dédié au Brexit à l'échelle européenne s'avère plus compliquée. Les problèmes de capacités rencontrés en salle de négociations débouchent fréquemment sur des désaccords lorsqu'il s'agit de déterminer à quels moments il est véritablement question de sujets devant absolument être accompagnés par les représentants du Bundesrat. Dans sa décision du 15 décembre 2017, le Bundesrat a expressément réitéré sa revendication d'une implication plus importante de ses délégués et d'une concertation encore plus étroite lorsque les intérêts des Länder sont concernés.

Le Bundesrat y a également adopté une première position de fond tout en se réservant la possibilité d'émettre d'autres avis sur tel ou tel aspect des négociations.

Ainsi, depuis le lancement du processus de retrait il y a presque un an jour pour jour, le Bundesrat a à ce jour adopté trois décisions relatives au « Brexit ». Le Bundesrat et, avec lui, les Länder accordent une importance particulière à ce processus.



Le Président Philippe SCHWAB a remercié les intervenants pour leur présentation.

9. Communication de M. Peter FINNEGAN, greffier du Dáil et Secrétaire général des services de l'Oireachtas, Irlande

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

M. Peter FINNEGAN (Irlande) a présenté la communication suivante :

L'impact du *Brexit* tel que ressenti par les autres parlements dans l'Union européenne : point de vue irlandais

La position :

- *En Irlande, le Brexit est considéré comme le plus grand défi en matière de politique étrangère depuis la création de l'État (irlandais) ;*
- *Le Parlement national joue un rôle déterminant dans la réponse apportée à ce défi politique ;*
- *L'ordre du jour parlementaire a été et continuera à être dominé par ce défi politique.*

Le contexte :

Pourquoi le *Brexit* domine-t-il l'ordre du jour à ce point ? Il existe plusieurs raisons et lorsqu'elles sont examinées sous certains angles, la nature et l'étendue du défi politique deviennent plus claires.

- **Du point de vue politique :** Ces dernières années, les relations entre l'Irlande et le Royaume-Uni n'ont jamais été aussi bonnes. Les négociations du *Brexit* ont mis à rude épreuve ces relations, notamment parce que le rétablissement d'une frontière entre l'Irlande et l'Irlande du Nord est pour beaucoup d'Irlandais inconcevable et considéré comme un anéantissement de la plupart des progrès réalisés durant ces 20 dernières années en vertu de l'accord du Vendredi saint. La paix en Irlande du Nord a été durement gagnée et est considérée par beaucoup comme primordiale.
- **Du point de vue économique :** L'intensité élevée des échanges commerciaux avec le Royaume-Uni fait que l'Irlande est particulièrement exposée aux effets du *Brexit*. 15% des exportations irlandaises de marchandises et de services sont destinées au Royaume-Uni alors que celles vers les grands États membres tels que l'Allemagne et la France ne représentent que la moitié de ça.
- **Du point de vue géographique :** L'Irlande se trouve à la périphérie de l'Europe. L'Irlande partage une frontière terrestre avec le Royaume-Uni qui fait 500 km de long avec plus de 200 passages frontaliers. Étant donné que l'on estime que 18 000 travailleurs et 5 200 étudiants traversent la frontière tous les jours, toute restriction de la libre circulation actuelle est considérée comme irréaliste et, par beaucoup, comme inacceptable. De plus, le pont terrestre

britannique est essentiel pour les échanges commerciaux irlandais avec le reste de l'Union européenne et même avec le reste du monde. Nous voulons dire par là qu'un niveau important des exportations irlandaises est transporté en tant que fret en passant par le Royaume-Uni vers leur destination finale. Alors que l'Irlande se considère comme étant bien au cœur de l'Europe, elle est physiquement largement à la périphérie et géographiquement éloignée du cœur de l'Europe.

- **Du point de vue culturel et de la société :** Le *Brexit* suscite un intérêt vif dans toute l'Irlande et parmi tous les groupes d'âge. Il existe un lien personnel et émotionnel entre le peuple irlandais et le Royaume-Uni, car tout le monde en Irlande a de la famille ou des amis, ou les deux, qui vivent au Royaume-Uni. Cela signifie également qu'environ 6,7 millions de citoyens britanniques, qui n'en ont pas déjà, auraient droit à un passeport irlandais. En contexte, la population de l'Irlande est seulement de 4,8 millions. Au niveau local, dans les régions frontalières, l'accès aux services de santé, d'éducation et autres est déterminé non pas par la citoyenneté, mais par un choix personnel et la proximité. Par exemple, il n'est pas du tout inhabituel pour les enfants en l'Irlande d'aller à l'école en Irlande du Nord et vice versa. En dépit de ces liens culturels étroits et en contraste direct avec la position au Royaume-Uni, aucun signe ne suggère qu'un sentiment eurosceptique s'empare de l'Irlande.
- **Du point de vue législatif :** Le démantèlement des arrangements existants pour l'ensemble de l'île pourrait bien être impossible et ne jamais être concrétisé. Bien qu'un accord politique puisse être obtenu, un autre cadre législatif sera néanmoins nécessaire afin de veiller à la continuité des services. De même, la nouvelle relation avec le Royaume-Uni après le *Brexit* nécessitera une base législative.

Il est juste de dire que toutes ces questions sont une source d'incertitude et ont généré parmi certaines cohortes de citoyens un sentiment de peur et d'anxiété. Cette peur et cette anxiété ont clairement été signalées aux membres du Parlement national qui, en tant que parlementaires, sont des législateurs, des observateurs et des représentants du public.

Le rôle du Parlement national et le défi pour le défi pour le Service parlementaire

À mon avis, en tant que Secrétaire général, un défi pour le Parlement est un défi pour le Service parlementaire, et la façon dont le Service parlementaire répondra à ce défi sera une mesure essentielle pour la réussite dans les années à venir.

Le rôle législatif du Parlement est clair : la prise de dispositions pour les arrangements existants et les relations futures prendra du temps et nécessitera des ressources afin de s'assurer que la base législative est complète et solide.

En demandant des comptes au Gouvernement, l'accent est mis sur les préparations pour commencer le processus de négociation et sur la communication au Gouvernement des questions politiques escomptées par le biais des comités des politiques et des débats en plénière. À ce sujet, tous les comités des politiques du Parlement et non juste la commission des Affaires européennes ont joué un rôle actif dans la considération en détail des questions politiques relevant de leur compétence.

En réfléchissant sur l'impact en Irlande, le Parlement national a également maintenu une forte orientation externe. L'activité interparlementaire s'est accrue avec des visites bilatérales plaçant au premier plan les intervenants et le travail de tous les comités. De plus, des commissaires européens et de grandes figures telles que Michel Barnier et Guy Verhofstadt, députés au Parlement européen, ont pris le temps de se rendre en Irlande et de s'adresser aux chambres et leurs comités. Ceci a certes été très bien reçu par les membres, et la participation a été constructive et axée sur les résultats.

Le défi pour les membres, les chambres et leurs comités a bien sûr un impact direct sur la prestation des services pour le Service parlementaire et je vous parle bien aujourd'hui en tant que Secrétaire général. Vous ne serez donc pas surpris d'entendre que notre objectif à plus court terme est de fournir tous les services et soutiens nécessaires à nos membres afin de leur permettre de passer harmonieusement d'un domaine d'activité parlementaire à l'autre comme il est attendu d'eux, y compris :

- en tant que représentants du public (communiquant les préoccupations des gens qu'ils représentent)
- en tant qu'observateurs du processus de négociation (et le rôle du Gouvernement dans ce processus) et les préparations pour l'issue du processus
- en tant que législateurs donnant effet à la nouvelle réalité (quelle qu'en soit la forme)
- en tant qu'influenceurs et promoteurs de l'Irlande calibrant à nouveau les relations existantes et renforçant de nouvelles relations.

En prévision de cette augmentation de la demande de services, j'ai obtenu des ressources supplémentaires pour les fonctions principales telles que :

- La communication
- Les services juridiques
- La recherche et
- Les services interparlementaires.

Il n'y a aucun doute que cela en dit long sur l'aspect plus prosaïque du *Brexit* et son impact sur le Parlement irlandais, mais permettre aux membres de s'acquitter de leur mandat a également exigé que je renforce les capacités et l'expertise au sein du Service parlementaire.

Défis, risques et bénéfices

En mettant de côté les questions de capacités pour nous tourner vers des questions plus théoriques, nous avons observé certains développements intéressants découlant des débats et des considérations, notamment des comités parlementaires. Comme indiqué précédemment, tous les comités examinent activement l'impact du *Brexit*, et cette approche comporte des risques ou inconvénients. Des chevauchements et un manque d'efficacité peuvent en résulter. Cependant, le côté positif est qu'il existe une plus grande collaboration et responsabilité partagée quant aux défis et éventuelles solutions.

En outre, les négociations du *Brexit* et les préparations à la nouvelle réalité sont arrivées à un moment opportun, car elles ont parfaitement coïncidé avec le débat sur l'avenir de l'Union européenne.

En tant que Taoiseach, Leo Varadkar, TD (membre du Parlement irlandais), a déclaré dans son discours au Parlement européen en janvier :

Les valeurs de solidarité, de partenariat et de coopération, qui sont au cœur du projet européen, ont permis à l'Irlande de passer d'une position où elle était, lorsque nous avons rejoint l'Union européenne, l'un des pays membres les moins développés, à celle aujourd'hui d'un des pays les plus prospères.

L'Europe a facilité notre transformation d'un pays à la périphérie en une île au centre du monde et au cœur du foyer européen commun que nous avons aidé à construire.

La promesse de l'Europe a libéré le potentiel de l'Irlande. Elle nous a permis de trouver notre place parmi les nations du monde.

Ainsi, au même titre que les autres États membres ayant pu bénéficier autant de l'UE, nous avons maintenant une responsabilité particulière de diriger le débat sur l'avenir de l'Europe. Nous avons beaucoup à offrir et beaucoup à donner et... croyons fermement en cette responsabilité et nous réjouissons de cette opportunité.

Auparavant, au sein du Parlement, il y avait une certaine tendance (en Irlande) à considérer le débat sur l'avenir de l'Union européenne comme l'apanage de la commission des Affaires de l'Union européenne. Toutefois, en cette occasion et suite à la publication des notes de réflexion de la Commission européenne, des débats ont eu lieu dans tous les comités et même dans l'ensemble de la société civile en Irlande, sur l'avenir de l'UE et le rôle de l'Irlande dans la construction de cet avenir.

Le *Brexit* a donné un nouvel élan au débat, et il existe une certaine synergie entre les questions émergeant du débat sur le *Brexit* et du débat sur l'avenir de l'Union européenne. Celles-ci reflètent principalement les questions politiques, économiques et géographiques énumérées précédemment. Néanmoins, en résumé, si les questions de sécurité sont au cœur de l'ordre du jour des États membres à l'est de l'Union européenne, et que les crises de migrants et de réfugiés sont au cœur de l'ordre du jour des États membres au sud de l'Union européenne, il est juste de dire que le débat au sein du Parlement irlandais reflète la position de l'Irlande en tant qu'État membre très petit, très ouvert et neutre à l'extrême ouest de la périphérie de l'Union européenne.



M. le Président Philippe SCHWAB a remercié M. FINNEGAN pour sa communication.

M. Jiří UKLEIN (République Tchèque) a rappelé que son pays avait une histoire mouvementée, avec une période d'indépendance, puis d'occupation, le régime communiste puis, depuis 1989, la démocratie, et finalement la séparation de la République tchèque et de la Slovaquie, divorce qui s'est toutefois opéré « à l'amiable », sur le fondement de la volonté du peuple. C'est au regard de cette histoire qu'il a souligné que la République Tchèque respecte la décision prise par le peuple du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne et qu'il lui apparaîtrait injuste de sanctionner le Royaume-Uni pour le *Brexit* dans la mesure où cette décision prise par le peuple souverain est le résultat d'un processus démocratique.

M. Simon BURTON (Royaume-Uni) a déclaré qu'il y avait sans doute beaucoup à dire sur le sujet mais qu'il valait mieux s'abstenir sur certains points. Il a relevé qu'il était difficile d'opérer le contrôle d'une cible mouvante et invisible, et souligné que le Parlement avait dû s'adapter aux nouvelles procédures formelles à suivre afin de jouer pleinement un rôle dans le processus. Il s'est demandé ce que penseraient les

parlementaires européens des parlementaires britanniques après le Brexit, et quelles relations pourraient être entretenues entre eux après le Brexit.

M. FINNEGAN a souligné que l'Irlande serait le principal défenseur du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne. Il a rappelé que l'Irlande apprécierait un accord financier équitable qui pourrait être passé dans le cadre des règles déjà fixées, et que l'Irlande ne chercherait pas à punir le Royaume-Uni. Du point de vue irlandais, les relations entre les parlementaires irlandais et britanniques sont excellentes, comme en atteste l'existence d'associations et de projets conjoints. La toute première députée du Parlement britannique était d'ailleurs irlandaise, mais n'a jamais pu siéger à cause de la situation politique. L'Irlande prévoit d'installer un portrait de cette députée dans la Chambre des Communes. Il a déclaré qu'il ne doutait pas que les deux Parlements continueraient de se rencontrer après le Brexit.

Le Dr. KLEEMAN a souligné qu'en Allemagne, la situation était identique à celle de l'Irlande. L'Allemagne ne considère pas que le Royaume-Uni doive être puni, mais est tout à fait en droit de ne pas apprécier la décision prise.

Le Dr RISSE a confirmé que la décision du Brexit avait été perçue comme une tragédie en Allemagne. Mais dans la mesure où il s'agit d'une décision démocratique prise par la voie du référendum, c'est désormais un fait. Le modèle Britannique n'en est pas moins considéré, en Europe comme de par le monde, comme l'un des modèles parlementaires les plus importants.

10. Communication de M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU, Secrétaire général de la Grande Assemblée nationale de Turquie: « La mise en place d'un système présidentiel en Turquie en 2019»

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

M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU a présenté la communication suivante :

La Turquie connaît une expérience profonde du système parlementaire commençant par la dernière période de l'Empire ottomane suite à la Déclaration de la Monarchie constitutionnelle (*Meşrutiyet*) en 1876. Ce système a été suspendu à cause des coups d'état militaire de 1960 et de 1980 et les instabilités politiques ont causé des menaces directes envers la vie démocratique du pays. Cette expérience du système parlementaire a long terme, a rendu la stabilité politique comme un élément essentiel du régime. En reprenant la situation à partir de 1923; les 33 gouvernements parmi les 64 gouvernements fondés avant le 65ème fondé à l'heure actuel, ont pu rester au pouvoir pendant moins d'un an; et il n'existe que 11 gouvernements qui ont pu maintenir le pouvoir pour une période de plus de 3 ans. Autrement dit, la durée

moyenne de service de tous les gouvernements de la république n'est qu'un an, 5 mois et 14 jours⁵.

Les facteurs sous-jacents à cette instabilité politique sont les suivants: les désaccords sur la mise en place du gouvernement ainsi que la fondation du gouvernement basée sur la vote du confiance du parlement et les coalitions établies par force se sont détériorées avec le temps. Avec la transition vers le système du gouvernement présidentiel, le fond de l'instabilité politique conduisant à l'effondrement militaire cessera et l'organe exécutif sera directement élu par le peuple. Ainsi, le principe de stabilité dans la gouvernance ne sera pas affecté par les changements dans la composition parlementaire.

D'autre part, dans la dernière période, les amendements à la législation électorale en vertu des changements constitutionnels ont permis aux partis politiques d'entrer dans les élections parlementaires par alliance. On pense que ces nouvelles réglementations renforceront la représentation parlementaire et la structure pluraliste du parlement en permettant la représentation de nombreux partis politiques. D'ailleurs, le parlement pluraliste est un parlement puissant qui peut agir efficacement sur l'opinion publique.

Indubitablement, le parlement qui sera renforcé du point de vue politique, fera une nouvelle poussée d'institutionnalisation au niveau administratif. Avec l'exclusion des activités législatives de l'organe exécutif dans le nouveau système, la proposition législative des députés deviendra la seule approbation de la loi.

La fourniture d'un soutien efficace d'experts pour la préparation de telles propositions législatives par un corps législatif fort et le renforcement de l'infrastructure d'expertise des commissions législatives constituent les titres de base de notre vision administrative pour un nouveau tournant. Les préparations dans cette direction sont en cours et, dans un premier temps, un nouveau processus d'embauche a été lancé pour fournir une expertise dans le domaine législatif.

Durant la 26ème législature de la Grande Assemblée nationale de Turquie commençant le 1er Novembre 2015, une somme de 449 lois ont été acceptées jusqu'à présent dont les 362 sont composées par des lois sur la ratification des accords internationaux ont été appropriés ; alors les 2176 propositions de loi soumises aux députés et les 929 projets de loi soumis par le Conseil des ministres ont été pris en considération. Dans le cadre des activités d'audit ; 1.423 questionnaires oraux ; 26.818 questionnaires écrits ; 33 entretiens généraux, 2.816 enquêtes parlementaires et 22 interpellations ont été pris en considération ; 8 commission d'enquête parlementaire a été établie. Parallèlement à la transition vers le système du gouvernement présidentiel, il est prévu que ces études se développeront en termes de quantité et de qualité et d'efficacité en fonction du fait que l'Assemblée se concentrera sur les fonctions principales et l'organisation administrative sera restructurée pour répondre à ces besoins.

⁵ Halit TUNÇKAŞIK, "Cumhuriyet Tarihinde Kurulan Hükümetlerin Görev Süreleri" (*Les durées de service des gouvernements fondés dans l'histoire de la République*), Bilgi Notu, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 25.03.2017.

Le système de gouvernement présidentiel fera la distinction entre les organes législatifs et exécutifs, tout en assurant la stabilité de l'administration et en augmentant la représentation des deux organes. L'organe exécutif aura plus des votes de la moitié des électeurs ; le parlement va donc augmenter son poids au sein du système avec sa structure pluraliste.

Le système présidentiel, étant un système qui prend en compte la stabilité dans l'administration et de la justice dans la représentation, renforcer les efforts de croissance rapide et de réforme structurelle en Turquie qui est la force dirigeante dans la région, permettra également de créer une forte implantation dans le combat actif contre la menace du terrorisme possédant des dimensions régionales et internationales.

➤ **Qu'apporte le système du gouvernement présidentiel ?**

La Turquie a décidé de prendre le système présidentiel en 2019 à la suite du référendum de la révision constitutionnelle tenue le 16 Avril 2017

1. L'âge d'élection des députés est diminué de 25 à 18 ans.

- Un espace politique a été ouvert pour les jeunes et les conditions de la réflexion politique des jeunes ont été préparées davantage.
- Ceux qui détiennent l'aptitude de sélection sont éligibles.
- Les jeunes peuvent avoir une expérience politique à un âge précoce.

2. Le nombre de députés passe de 550 à 600.

- La politique fournira plus la possibilité de représentation ; le nombre de membres augmentera parallèlement à l'augmentation de la population et cela renforcera la représentation.

3. L'Assemblée sera renforcée. Les lois ne seront pas proposées par le gouvernement mais par les députés.

- L'organe exécutif ne sera plus en mesure de soumettre des propositions de loi autres que la loi de finances.
- Le Parlement sera à l'avant-garde dans l'élaboration de la loi. Le total du processus législatif sera retiré de la détermination du gouvernement et sera pris par l'initiative des parlementaires et de la Grande Assemblée nationale de Turquie.
- Les moyens d'information et de surveillance du Parlement sont protégés. L'enquête de l'assemblée générale, les enquêtes générales, l'enquête parlementaire et les méthodes de questions écrites continueront à être valables.
- Le mécanisme de questionnement verbal selon lequel les parlementaires répondent aux questions écrites que l'on leur communique lors du Conseil ministériel, a été supprimé. Cette régulation, qui est la conséquence naturelle de la séparation des forces rigides envisagée par le nouveau système, ne limitera pas la capacité du corps législatif à acquérir et à contrôler l'information. Parce que, l'application de la question écrite continuera. En outre, répondre à des questions écrites dans les 15 jours a été assuré par la Constitution.
- L'interpellation a été retirée de l'institution. Parce qu'il n'y a pas besoin de l'interpellation dans un nouveau système dans lequel l'organe exécutif est directement élu par le peuple, les ministres ne sont donc pas des députés et ils ne sont donc pas responsables politiquement à la Grande Assemblée nationale turque. Cependant, les

enquêtes criminelles des fonctions des ministres continueront d'être menées par le Parlement.

4. Les élections présidentielles et législatives se tiendront ensemble.

- Les élections législatives générales auront lieu le même jour tous les 5 ans au lieu de 4 ans.
- Un système électoral direct à deux tours sera mis en place à l'élection présidentielle.
- Ce faisant, l'instabilité probable dans la formation du pouvoir exécutif ne sera donc plus le cas car il n'y aura besoin de la coalition, de sorte que cinq ans de période ininterrompue de stabilité pour les organes législatifs et exécutifs sont donc prévus.
- La probabilité d'une élection anticipée sera réduite et l'agenda public ne sera donc pas occupé continûment par les élections.
- L'Assemblée peut prendre une décision d'élection avec le Président et la majorité des trois sur cinq du nombre total de membres. Si le président prend une décision d'une élection anticipée, il raccourcira également sa période de son service, si l'Assemblée demande une élection du président, ses élections seront également renouvelées.
- L'élection conjointe des organes législatif et exécutif aura pour effet d'encourager et d'encourager la coopération et la solidarité entre les forces.

5. Le président peut devenir membre d'un parti politique.

- Il est incompatible le fait que le Président de la République, élu en tant que membre du parti élu et sélectionné grâce à ses diverses promesses politiques, rompe sa relation avec son parti.
- Il est prévu que les conseils et les canaux du parti faciliteront la communication entre le bureau présidentiel et le public et formeront une politique avec une raison collective.
- Avec l'élection directe du Président par la nation, le statut du Président, qui est le chef de l'Etat et représente l'unité de la nation, acquiert une nouvelle signification. Dans ce cadre, le dualisme prend son essor et la responsabilité politique du président devient claire avec l'admiration du président.

6. Le président a le pouvoir de prendre des décrets.

- Les droits et devoirs politiques avec les droits fondamentaux ne seront pas réglés par décret présidentiel.
- Le décret présidentiel ne peut pas être édicté dans la Constitution prévue par la loi ou dans des cas clairement énoncés dans la loi.
- En cas de conflit entre le décret présidentiel et les lois, les dispositions de la loi s'appliquent ; Le décret présidentiel deviendra nul et non avenue si l'Assemblée émet la même loi.
- Les décisions du décret présidentiel seront soumises à la révision de la Cour suprême.

7. Les hauts fonctionnaires sont nommés par le Président.

- Le président nouvellement élu aura l'opportunité de démarrer rapidement une action en créant sa propre équipe.
- Les retards bureaucratiques de la nomination cesseront d'exister ; les modifications de tâches basées sur les performances peuvent être effectuées rapidement.

8. Les dispositions administratives concernant les institutions sont prises par décret présidentiel

L'Assemblée ne perdra pas de temps avec des arrangements bureaucratiques réglementaires.

- Les transformations structurelles des institutions faciliteront l'unification d'unités ou d'institutions similaires.
- Les institutions requises par les nouvelles technologies et applications peuvent rapidement être mise en vigueur.
- L'Assemblée, qui ne s'occupe pas des arrangements institutionnels, sera en mesure d'allouer plus de temps aux questions législatives et à la législation sur les questions clés.
- Des règlements peuvent être pris avec les décrets présidentiels sur l'administration centrale, mais les règlements sur les administrations locales ne peuvent être établis et le principe de la gestion locale sera maintenu.

9. La responsabilité politique du président est adoptée.

- Le principe d'irresponsabilité politique du président est enlevé, le président sort d'être « compétent mais irresponsable ».
- Selon la disposition actuelle de la Constitution, le Président peut être justifié à cause de la trahison, suite à la proposition donnée par un tiers quatrièmes des membres et déterminé à la responsabilité pénale d'au moins trois quarts du nombre total de membres de la Grande Assemblée nationale de Turquie. Dans la nouvelle période la zone de la responsabilité pénale est précisée. Dans le cadre du nouvel arrangement, la majorité absolue des membres de l'ensemble de l'Assemblée sera nécessaire pour ouvrir une proposition présentée à l'enquête à propos du président qui aurait commis un crime. Alors l'Assemblée va faire consultation dans un mois au maximum pour décider d'ouvrir une enquête en s'appuyant sur le vote secret des trois cinquièmes.
- Le président, qui a fait l'objet d'une enquête, ne recevra pas de décision électorale anticipée.
- Toutes les activités et les opérations du Président dans le nouveau système sera ouvert à un contrôle judiciaire même si dans le système actuel il n'est pas soumis à des actions de contrôle judiciaire.

10. Le pouvoir de préparer et de présenter le budget appartient au Président.

- Si la proposition de la loi budgétaire préparée par le Président n'est pas approuvée par l'Assemblée, un budget temporaire sera préparé en premier ; si le budget temporaire n'est pas accepté, le budget de l'année précédente sera augmenté en fonction du taux de réévaluation et sera mis en vigueur. Ainsi, des mesures sont prises contre la possibilité que les services publics soient négativement affectés par des conflits politiques et que les services publics soient arrêtés.
- L'autorité suprême en matière de budget continue d'appartenir au Parlement.

11. La loi martiale est abolie et l'état d'urgence est réglementé.

- L'application de la loi martiale, qui est le régime de l'état d'urgence basé sur l'administration militaire, ne seront donc plus le cas.

12. L'indépendance du pouvoir judiciaire est soutenue par le principe de neutralité.

13. Le pouvoir judiciaire est civil.

- L'adoption de l'amendement de la Constitution lors du référendum a complètement aboli le pouvoir judiciaire militaire.
- Le principe de l'unité est transmis au pouvoir judiciaire et la distinction entre le pouvoir judiciaire militaire et civil est en train d'être abolie. Ainsi, une application

conforme à l'acquis de l'UE et le renforcement des normes démocratiques a été transmise.

14. Le Conseil des juges et procureurs (Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, HSK) est réorganisé.

- Quatre membres du HSK sont élus par le Président tels qu'ils sont dans la situation actuelle ; les 7 membres qui constituent la majorité du conseil sont élus par l'Assemblée pour la première fois à la majorité qualifiée.
- La réglementation constitutionnelle donnant l'élection des membres du parlement renforce la légitimité démocratique.
- Au cours de la nouvelle période, la concurrence sélective et le regroupement entre les membres des institutions judiciaires ont cessé et l'Assemblée est devenue prioritaire, et le danger de l'influence des structures de type FETÖ (La confrérie terroriste de Fethullah Gülen) sur HSK sera donc enlevé.



M. Bachir SLIMANI (Algérie) a souligné que la communication avait soulevé de nombreuses questions de principe. Il a voulu savoir si la séparation des pouvoirs proposée serait une véritable séparation des pouvoirs. Il a demandé si le Gouvernement ne serait désormais plus en mesure d'initier une législation ou d'inscrire des sujets à l'ordre du jour du Parlement. Il a également demandé si les ministres pourraient être auditionnés par le Parlement et si le Gouvernement ferait l'objet du contrôle parlementaire. Il s'est demandé comment ce système allait pouvoir fonctionner si le Parlement adoptait seul les lois, et que le Gouvernement devait les appliquer sans pouvoir les interroger.

M. KUMBUZOĞLU a souligné que le Gouvernement n'existerait plus longtemps car il y aurait un Président, et des ministres. Si un ministre souhaite qu'une loi soit adoptée, il devra convaincre les parlementaires, de sorte que de fortes relations entre les ministres et le Parlement devront être maintenues. Dès lors, le dialogue entre les institutions devra être renforcé. Les ministres comme le Président pourront être poursuivis pour crimes, et les parlementaires jugeront de la décision à prendre. Des investigations parlementaires pourront être menées après l'adoption de motions en ce sens.

M. le Président Philippe SCHWAB a remercié M. KUMBUZOĞLU pour sa communication et les membres pour leurs questions.

11. Remarques de conclusion

M. le Président Philippe SCHWAB a levé la séance à 12h57.

DEUXIEME SEANCE

Lundi 26 mars 2018 (après-midi)

Présidence de M. Philippe SCHWAB, Président.

La séance est ouverte à 14h37.

1. Remarques introductives

M. le Président Philippe SCHWAB a ouvert la séance.

. Présentation par M. Andy RICHARDSON de l'UIP du projet de Centre pour l'innovation au Parlement

M. le Président Philippe SCHWAB a invité l'orateur à faire sa présentation.

M. Andy RICHARDSON (UIP) a présenté ses collègues Avinash Bikha et Tom Mboya qui ont présenté les éléments suivants :

Centre pour l'innovation au parlement

Identification : Un partenariat entre l'UIP et des parlements en faveur de l'innovation parlementaire grâce à une utilisation améliorée des outils numériques. Basé à Genève avec des pôles parlementaires répartis de manière virtuelle au plan mondial.

Vision : Les parlements intégrant les outils numériques sont des institutions nécessaires dans le monde moderne. Le Centre contribue à la réalisation de cette vision technologique pour les parlements : « Un e-Parlement place les technologies, les connaissances et les normes au cœur de ses processus opérationnels et incarne les valeurs de collaboration, d'inclusion, de participation et d'ouverture au public. »

Objectifs : Le projet visera à permettre aux parlements de tirer le meilleur profit de l'utilisation des outils numériques dans leur fonctionnement, leur communication, et pour la mobilisation des citoyens. Le projet, par la recherche, le renforcement des capacités et le travail en réseau, aidera les parlements à devenir des institutions toujours plus transparentes, responsables et efficaces. Grâce à la mobilisation de l'expertise au sein de la communauté parlementaire, il apportera un plus précieux et tangible aux parlements en :

1. créant et en partageant de bonnes pratiques en matière d'utilisation innovante des outils et services numériques dans les parlements ;
2. produisant des guides pratiques pour les parlements ;
3. apportant des conseils d'experts et en fournissant un accès aux réseaux de savoir-faire.

Participants : Le Centre s'adressera aux parlements ainsi qu'aux organisations qui soutiennent le développement parlementaire. Il se voudrait hautement utile à tous les

parlements, quel que soit leur niveau de numérisation, mais en privilégiant d'abord ceux qui ont le plus besoin de soutien pour s'adapter à l'ère numérique.

Domaines d'activité : Le Centre sera une plate-forme permettant aux parlements de développer et de partager de bonnes pratiques concernant les stratégies de numérisation, ainsi que des méthodes pratiques pour le renforcement des capacités dans des domaines tels que :

- La planification stratégique des outils et services numériques
- L'ouverture parlementaire, les normes ouvertes et l'open data
- Les outils numériques au service des parlementaires
- La mobilisation des citoyens dans le travail du parlement
- Internet et les réseaux sociaux
- La gestion électronique des documents et des archives
- Les services électroniques de bibliothèque et de documentation

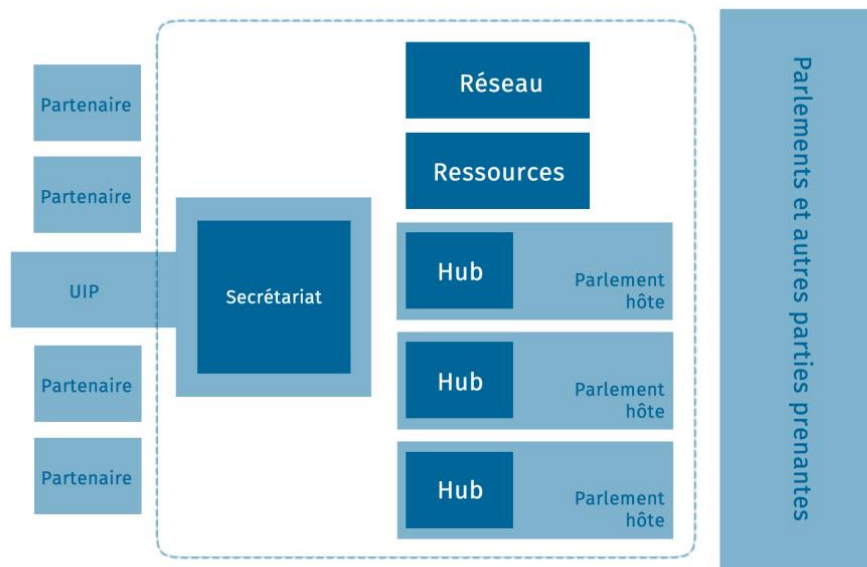
Livrables : quelques exemples à titre indicatif

- Guides pratiques portant sur les bonnes pratiques des parlements à l'ère numérique
- Conseils d'experts en temps voulu sur la mise en place et l'utilisation, au meilleur coût, d'outils numériques en vue d'améliorer leurs capacités stratégiques et opérationnelles
- Echange d'expériences, de stratégies et de bonnes pratiques entre pairs
- Débats interactifs sur 'Les parlements à l'ère numérique'

Résultats attendus

- Plus de capacités et de savoir-faire, dans les parlements, pour faire un usage innovant des outils numériques
- Plus de travail en réseau, de partage des connaissances et d'apprentissage avec des pairs entre parlements et avec le réseau étendu des praticiens du développement parlementaire et les organisations de la société civile
- Soutien plus efficace au renforcement des capacités des parlements
- Plus d'occasions d'échanges parlementaires et de coopération interparlementaire
- Meilleurs liens et échanges entre parlements et citoyens

Mise en œuvre du projet



Modèle conceptuel du Centre pour l'innovation au parlement

(Note : Le Comité de pilotage ne figure pas sur la version française de cette image)

Le **Secrétariat**, installé à l'UIP à Genève, fera office de coordinateur entre les pôles et facilitera le flux de l'information entre parlements, experts, organisations partenaires et autres intervenants.

Pour atteindre la dimension et la portée capables de produire l'impact nécessaire, le Centre prévoira de mettre en place des **pôles régionaux et spécialisés**, fournissant des ressources en fonction des projets et soutenant les projets en cours au sein du Centre. Ces pôles sont actuellement mis en place avec l'appui de parlements et d'autres organisations qui apportent des financements et une assistance. Ils seront typiquement pourvus en ressources grâce à des contributions en nature et leur personnel sera détaché parmi le personnel permanent des parlements hôtes ou d'autres parlements partenaires.

Chaque pôle aura une vocation régionale ou spécialisée bien définie. Le Secrétariat assurera une coordination forte entre les pôles, afin de créer des synergies et d'éviter la duplication d'effort.

Un **Comité de pilotage** fournit des conseils stratégiques au Centre et contribue à l'évaluation des résultats obtenus. Sa contribution active à la gouvernance du Centre permet la prise en compte de toutes les perspectives parlementaires dans les activités du Centre. Les membres du Comité de pilotage sont les parlements et les organisations avec le statut de « Partenaires fondamentaux » du Centre, ainsi que l'UIP et l'Association des Secrétaires Généraux des Parlements (ASGP).

Budget : Le budget global du Centre et de son Secrétariat pour la période de 2018 à 2021 est CHF 2 288 520. Le budget des pôles régionaux et spécialisés sera géré au niveau des pôles et dépendra des activités et de l'organisation de chaque pôle.

Suivi et évaluation : Le Rapport mondial sur l'e-parlement, qui est publié depuis 2008, sera le moyen principal de suivi du progrès dans l'utilisation des technologies par les parlements. Des indicateurs clés de performance seront établis au niveau du Centre et de ses pôles.

La **responsabilité** du Centre sera assurée par le Comité de pilotage et les organes directeurs de l'UIP. Des rapports réguliers seront préparés dans le contexte du suivi du progrès de l'Objectif stratégique 1 (Rendre les parlements plus forts et plus démocratiques) de la Stratégie de l'UIP pour 2017-2021 ainsi que des cibles de l'Objectif de développement durable 16 relatifs aux institutions efficaces, responsables et transparentes (Cible 16.6) et le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation dans la prise de décisions (Cible 16.7).

M. Liam LAURENCE-SMYTH (Royaume-Uni) a demandé si ce projet était en lien avec le projet d'un e-Parlement mondial.

M. RICHARDSON a répondu qu'il existait une connexion organique forte entre ce projet de Centre pour l'innovation au Parlement et les autres projets de l'UIP. Les informations relatives au e-Parlement mondial seront largement utilisées comme une ressource par le Centre pour l'innovation.

M. Amjed Pervez MALIK (Pakistan) a voulu en savoir plus sur l'implication possible des régions du monde qui n'étaient pas encore représentées dans ce projet.

M. RICHARDSON a répondu que l'UIP attendait favorablement toute proposition des régions du monde qui n'étaient pas encore représentées.

M. le Président Philippe SCHWAB a remercié M. Richardson et ses collègues pour leur présentation et a rappelé aux membres qu'ils pouvaient s'inscrire à un déjeuner de travail relatif à ce projet.

3. Communication de M. Manuel CAVERO Secrétaire général du Sénat espagnol : « La procédure, au Sénat, d'application de l'article 155.1 de la Constitution Espagnole à la communauté autonome de Catalogne » »

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

M. Manuel CAVERO a présenté la communication suivante :

I. Introduction.

L'article 155.1 de la Constitution espagnole établit la possibilité pour le Gouvernement espagnol d'adopter les mesures s'avérant nécessaires :

- pour obliger une Communauté autonome à l'observation forcée des obligations que la Constitution ou les lois lui imposent lorsque celle-ci les a enfreintes, ou
- pour protéger l'intérêt général de l'Espagne, s'il a été gravement compromis par l'action en son contraire d'une Communauté autonome

Cette clause de coercition, qui tient sa source d'inspiration la plus proche dans l'article 37 de la Loi Fondamentale de Bonn, est un ultime recours de l'État, à utiliser exceptionnellement pour la défense de l'ordre constitutionnel dans le système espagnol de distribution territorial du pouvoir, connu comme État des Autonomies.

Son application requiert deux conditions processuelles :

- la sommation préalable du Gouvernement au Président de la Communauté autonome de cesser la non-observation des obligations ou l'action contraire à l'intérêt général. Et si cette sommation est ignorée,
- l'autorisation du Sénat, à la majorité absolue, pour la mise en pratique des moyens de coercition.

Cette règle donne au Sénat une attribution constitutionnelle très importante, qu'il exerce en outre sans aucune participation du Congrès des députés. Elle a été activée au mois d'octobre 2017 en conséquence des décisions adoptées dans la Communauté autonome de Catalogne par son gouvernement et son parlement.

Il existe un seul précédent, qui remonte à l'année 1989 : à cette occasion, la sommation du Gouvernement avait été suffisante pour que la Communauté autonome correspondante cesse son action, et l'intervention du Sénat n'avait donc pas été nécessaire.

Cette communication se limitera au processus suivi par le Sénat pour autoriser le Gouvernement, sans entrer dans l'évaluation politique de la décision.

II. La demande du Gouvernement de l'Espagne.

Lors de la réunion du Conseil des Ministres tenue le 21 octobre 2017, le Gouvernement d'Espagne a convenu de demander au Sénat l'adoption d'une série de mesures, proposées dans le cadre de l'article 155 de la Constitution.

La documentation remise au Sénat par le Gouvernement contenait les pièces suivantes :

1. Les demandes nécessaires pour vérifier que le Gouvernement d'Espagne avait au préalable effectué la sommation auprès du Président catalan et que cette sommation avait été ignorée.

2. La description des interventions du Parlement et du Gouvernement de la Communauté autonome de Catalogne qui, selon le Gouvernement, impliquaient la non-observation d'obligations constitutionnelles et légales, comme la réalisation d'actions gravement contraires à l'intérêt général de l'Espagne. Le résumé de ces actions consistait en « *...la mise en marche d'un processus de sécession de ladite Communauté autonome de l'État espagnol, avec désobéissance rebelle, systématique et consciente des décisions et sommations du Tribunal constitutionnel...* » ce qui enfreint de manière manifeste les articles 1.2 et 2 de la Constitution et en plus affecte « *... le modèle de cohabitation constitutionnelle, les droits de l'ensemble des espagnols...* », donnant lieu à des « *... dommages déjà constatables dus à l'instabilité politique générée, qui nuisent au bien-être économique et social de l'ensemble des catalans* ».

3. Selon le Gouvernement, l'objectif des mesures proposées était quadruple : (1) restaurer la légalité constitutionnelle et statutaire ; (2) garantir la neutralité

institutionnelle; (3) maintenir le bien-être social et la croissance économique; et (4) garantir les droits et libertés de tous les catalans.

4. Les mesures concrètes, susceptibles d'adaptation aux circonstances changeantes, regroupées sous différentes catégories, les plus importantes étant les suivantes :

A. Mesures dirigées au Président, au Vice-président et aux Conseillers du Gouvernement de Catalogne : elles autorisaient la cessation de tous les responsables indiqués et leur remplacement par les organes ou autorités désignés par le Gouvernement d'Espagne; et en particulier, était attribuée au Président du Gouvernement espagnol la compétence du Président du Gouvernement catalan de convoquer des élections au Parlement de la Communauté autonome.

B. Mesures orientées à l'Administration de la Communauté autonome : cette Administration se retrouvait soumise aux directives des organes ou autorités désignés par le Gouvernement d'Espagne.

C. Mesures administratives singulières, affectant entre autres secteurs, la police de la Communauté autonome, la gestion économique, fiscale et du budget, et les télécommunications et communications électroniques et audiovisuelles. Une clause spécifique était incluse pour le service public de la Communauté autonome de télévision et radio, dans lequel les organes ou autorités désignées par le Gouvernement d'Espagne devaient garantir « *la transmission d'informations véritables, objectives et équilibrées, respectueuses du pluralisme public, social et culturel, et de l'équilibre territorial* ».

D. Mesures orientées au Parlement de Catalogne : il était empêché au Parlement d'investir un Président de la Communauté autonome tant que n'étaient pas célébrées les élections mentionnées à la section A, et qui puisse contrôler politiquement l'action des organes ou autorités désignés par le Gouvernement d'Espagne, contrôle politique qui était confié à l'organe que désignerait le Sénat. Et un système de contrôle préalable serait établi par le Gouvernement espagnol, sur les initiatives du Parlement catalan qui pourraient être contraires aux mesures prévues dans la sommation.

E. Enfin, il faut souligner la prévision de la durée et de la révision des mesures, ainsi que l'obligation de rendre compte sur ces mesures :

- la validité des mesures conclurait le jour où le nouveau Gouvernement de la Communauté autonome prendrait possession. Malgré ce qui précède, le Gouvernement pourrait anticiper la cessation des mesures si les causes qui les motivaient cessaient.

- dans les cas extraordinaires où cela s'avérerait indispensable ou non ajournable, le Gouvernement espagnol pourrait proposer devant le Sénat des modifications ou mises à jour des mesures initialement autorisées.

- le Gouvernement espagnol rendrait compte au Sénat de l'état d'application et d'exécution des mesures contenues dans l'accord, selon une périodicité de deux mois.

- les mesures autorisées par le Sénat entreraient en vigueur dès la publication de l'accord au Journal officiel.

L'accord du Gouvernement a été notifié au Sénat le même 21 octobre 2017.

III. Les prévisions du Règlement du Sénat pour l'application de l'article 155 CE.

L'article 189 RS est le seul précepte du Règlement du Sénat qui régit directement l'application de l'article 155 CE. Cet article contient des références explicites ou implicites à d'autres préceptes réglementaires.

On peut affirmer que c'est une réglementation trop limitée pour affronter une fonction constitutionnelle de l'envergure que suppose l'application de l'article 155 CE. C'est pourquoi il a été indispensable que le Bureau du Sénat développe ses prévisions lors de l'adoption des accords de procédure.

L'article 189 établit ce qui suit :

- 1. Si le Gouvernement, dans les cas envisagés à l'article 155.1 de la Constitution, exigeait l'approbation du Sénat pour adopter les mesures auxquelles il fait référence, il devra présenter auprès du Président de la Chambre un document manifestant le contenu et l'étendue des mesures proposées, ainsi que la justification d'avoir réalisé la sommation correspondante au Président de la Communauté autonome et celle de sa non-observation de sa part.*
- 2. Le Bureau du Sénat remettra ce document et la documentation annexe à la Commission générale des Communautés autonomes ou bien constituera une Commission conjointe selon les termes prévus à l'article 58 du présent Règlement.*
- 3. La Commission, sans préjudice des dispositions de l'article 67, sommera, à travers le Président du Sénat, le Président de la Communauté autonome d'envoyer dans le délai établi tous les antécédents, données et allégations qu'il juge pertinents, et de nommer, s'il l'estime pertinent, la personne qui assumera la représentation à ces fins.*
- 4. La Commission formulera une proposition raisonnée sur si l'approbation demandée par le Gouvernement est recevable ou non, avec les conditions et modifications pertinentes, s'il y a lieu, concernant les mesures projetées.*
- 5. En séance plénière, la Chambre débatera cette proposition, avec deux tours de parole pour et deux tours de parole contre, de vingt minutes chacun, et les interventions des porte-parole des Groupes parlementaires qui le demandent, pour la même durée. Une fois le débat terminé, la proposition présentée sera votée, et le vote favorable de la majorité absolue des Sénateurs sera nécessaire pour l'approbation de la décision.*

IV. La procédure du Sénat de l'accord adopté par le Gouvernement.

4.1. Les accords du Bureau du Sénat.

Le Bureau du Sénat s'est réuni le 21 octobre pour qualifier et déclarer recevable l'accord du Gouvernement, ainsi que pour adopter une série d'accords sur la procédure nécessaires pour cela.

Compte tenu du fait que les articles 155 CE et 189 RS constituaient une réglementation singulière pour une situation exceptionnelle, et qu'il n'existait pas de précédents de leur application, le Bureau, en vertu de l'article 36.1.c RS, a adopté une série d'accords (1) dans lesquels il a appliqué les préceptes mentionnés dans ses propres termes, mais avec l'intégration de mécanismes propres d'autres procédures parlementaires, (2) donnant ainsi forme à une procédure qui complète la faible réglementation du Règlement (3) avec pleines garanties pour l'action de tous les sujets appelés à y intervenir : le Gouvernement espagnol, le Gouvernement de la Communauté autonome concernée, et bien entendu, les Sénateurs.

4.1.1. Le Bureau a constaté l'observation des conditions requises dans l'alinéa 2 de l'article 189 RS : la vérification formelle que l'accord du Gouvernement d'Espagne a inclus (1) le contenu et l'étendue des mesures que le Sénat devait autoriser, ainsi que (2) la justification d'avoir effectué la sommation à la Communauté autonome, et celle de sa non observation.

4.1.2. Le Bureau a convenu de la création d'une Commission conjointe des Commissions général des Communautés autonomes et Constitutionnelle. Bien que la formulation de l'article 189.2 RS semble déboucher, comme accord plus naturel, sur l'attribution de la compétence pour la préparation de la décision de la Chambre à la Commission générale des Communautés autonomes, le Bureau a opté, sur décision discrétionnaire, pour la création d'une Commission conjointe.

La décision avait aussi une conséquence importante : la Commission conjointe étant un organe différent de la Commission générale des Communautés autonomes, il ne serait pas possible de lui appliquer les règles spéciales que le Règlement du Sénat envisage pour celle-ci, comme les articles 56, 56 bis 1, 56 bis 4, 56 bis 5 et 56 bis 9.

4.1.3. Le Bureau a adopté d'autres accords complémentaires de procédure ainsi qu'un calendrier, qui ont permis de configurer la marche à suivre plus en détail, et qui sont les suivants :

a) il a établi la création d'un groupe de travail au sein de la Commission conjointe, non prévu au Règlement, d'où devrait surgir le texte de la proposition -raisonnée- que la Commission conjointe devait soumettre à la Chambre en séance plénière, comme l'établit l'article 189.4 RS. Le groupe de travail élaborerait l'ébauche d'une proposition sur la sommation envoyée par le Gouvernement, étant donné que le Sénat (1) devait motiver sa décision (c'est pourquoi la proposition doit être raisonnée) et (2) de plus, il pouvait ne pas se limiter à accepter ou rejeter la sommation du Gouvernement puisqu'il a la faculté d'introduire les « conditions ou modifications qui, le cas échéant, sont pertinentes en rapport aux mesures projetées », comme le prévoit l'article 189.4 RS.

b) il a ouvert la possibilité que la proposition du groupe de travail puisse être modifiée par la Commission conjointe et que la sienne puisse être modifiée en séance plénière, aspects non réglementés par le Règlement. Pour ce faire (1) il a considéré que, comme c'est le cas dans la procédure législative du Sénat, le groupe de travail resterait « vivant » pendant le débat à la Commission et que, en conséquence de ce débat, elle pourrait modifier sa proposition avant le vote à la Commission, question qui a été décidée ultérieurement par le Bureau de la Commission conjointe. Et (2) il a établi la possibilité que les Sénateurs et les Groupes parlementaires puissent présenter des votes particuliers sur la proposition approuvée par la Commission conjointe, qui impliquent des modifications ou des conditions qui modifient cette proposition. Le délai initial prévu pour leur présentation prenait fin avant le début de la séance plénière, mais ensuite le Bureau du Sénat l'a prolongé jusqu'au moment antérieur au vote de la proposition par la séance plénière de la Chambre, dans le but de garantir que la séance plénière de la Chambre adopte la décision sur la sommation avec tous les éléments de jugement nécessaires, y compris les événements qui avaient lieu simultanément dans la Communauté autonome de Catalogne.

Avec cette seconde décision, le Bureau, face à l'obligation que la Chambre en séance plénière « *procède au vote de la proposition présentée* » comme l'établit l'article 189.5 RS, ce qui, appliqué de manière littérale, équivaut à ce que la proposition de la Commission ne serait pas modifiable par la Chambre en séance plénière, en a fait une interprétation extensive, afin d'élargir les droits parlementaires des Sénateurs et de reconnaître une plus grande capacité à l'organe principal de la Chambre. Pour cela, il a accepté la présentation de l'équivalent aux amendements partiels ou aux articles, propres de la procédure législative. Mais pas celles de totalité.

C'est la question qui a suscité le plus de controverses dans la procédure ultérieure, car plusieurs groupes parlementaires ont insisté, oralement et sous forme de recours auprès du Bureau et de la Présidence, sur le fait qu'ils voulaient présenter des propositions de rejet global de la sommation du Gouvernement pour les soumettre au vote, ce qu'ils ont effectivement fait, et les propositions ont été déclarées non recevables. De l'avis de ces Groupes, cette décision limitait leur droit de représentation politique.

La raison de cet accord du Bureau résidait dans l'objectif d'éviter d'éventuelles prises de décisions contradictoires par la séance plénière du Sénat. Étant donné que l'approbation du Sénat pour la sommation du Gouvernement exige la majorité absolue des Sénateurs, l'utilisation des tours de parole contre l'autorisation et le vote contre celle-ci étaient la forme constitutionnelle et réglementaire de manifester cette totale opposition. La possibilité qu'en plus du vote qu'exigent la Constitution et le Règlement, d'autres votes non prévus soient réalisés, pouvant donner lieu à un résultat contraire à celui du vote exigé par les normes citées, est la raison pour laquelle le Bureau a nié l'admission des « amendements de la totalité ».

c) a établi un calendrier qui incluait toutes les procédures sur une période effectivement courte : moins d'une semaine. La situation exceptionnelle qu'impliquait l'application de l'article 155 CE semblait demander une intervention dans de très brefs délais. Sans préjudice de cela, le calendrier a couvert pleinement les garanties de participation de tous les sujets qui devaient intervenir dans la procédure : sénateurs des différentes forces politiques, Communauté autonome et Gouvernement de l'État.

4.2. Les phases du groupe de travail, Commission et Séance plénière.

4.2.1 Avant l'examen du développement des séances des organes qui devaient adopter la décision finale sur la sommation du Gouvernement, il convient de souligner, pour leur grande importance, les deux décisions adoptées par la Conférence des porte-paroles du Sénat et par le Bureau de la Commission conjointe, de laisser participer le Président de la Communauté autonome dans les débats de la Commission et de la Chambre en séance plénière. Il s'agissait d'une question non prévue dans l'article 189 RS, mais qui, avec les allégations effectuées par écrit, garantissait la meilleure défense de la position de la Communauté autonome par son plus haut responsable, tout en permettant de compter sur les informations possibles pour les Sénateurs qui devaient adopter l'accord.

Le Président de la Communauté autonome n'a pas fait usage de cette possibilité que le Président du Sénat lui a fait parvenir officiellement. Et il a été écarté, par le Bureau de la Commission conjointe, que le représentant que le Président de la Communauté autonome avait nommé aux fins de l'article 189.3 RS (qui était le Délégué du

Gouvernement de la Communauté autonome à Madrid) puisse prendre la parole lors de la séance de la Commission, ce qui en outre n'était pas prévu par le Règlement.

4.2.2. Le groupe de travail s'est réuni en fin de matinée du 26 octobre, et a approuvé à la majorité une Proposition dans laquelle elle faisait figurer (1) *L'extraordinaire gravité de la non-observation des obligations constitutionnelles et la réalisation d'interventions gravement contraires à l'intérêt général, par les Institutions de la Generalitat de Catalunya* et le fait (2) *«Que le Président du Gouvernement ait proposé une sommation au Président de la Generalitat pour qu'il procède à l'observation de ses obligations constitutionnelles et à la cessation d'actions gravement contraires à l'intérêt général et que cette sommation n'a pas été respectée par le Président de la Generalitat»*, affirme la recevabilité de l'approbation des mesures comprises dans l'accord du Conseil des Ministres du 21 octobre 2017, bien qu'il introduise certaines conditions et modifications : outre certaines précisions (a) E1, sur la révision juridictionnelle des actes et dispositions adoptés par le remplacement dans l'exercice des compétences ; (b) E4, sur l'exercice des fonctions du Gouvernement de Catalogne ; et (c) E8 sur l'exercice du pouvoir disciplinaire, le plus important est l'ajout de l'alinéa suivant : (D) *« Sans préjudice de ce qui est établi dans l'article 66.2 de la Constitution, les facultés de suivi et de contrôle des mesures contenues dans l'Accord sont attribuées à la Commission conjointe des Commissions générale des Communautés autonomes et Constitutionnelle »*.

4.2.3. La réunion de la Commission conjointe a eu lieu l'après-midi du 26 octobre, sous la présidence du Président du Sénat.

Après la présentation de la Proposition du groupe de travail, la Vice-présidente du Gouvernement et Ministre de la Présidence et des Administrations publiques est intervenue. Ensuite a eu lieu un tour de parole pour, unique et accumulé, suivi d'un tour de parole contre, unique et également accumulé, suivis de l'intervention des porte-paroles des groupes parlementaires.

La séance a été suspendue avant le vote pour que se réunisse le groupe de travail (encore « vivant », comme prévu), qui a modifié sa Proposition pour ajouter un alinéa (e) dans les termes suivants :

« En ce qui concerne l'alinéa E.9, durée et révision des mesures. Cet alinéa envisage des prévisions en ce qui concerne la possibilité de proposer des modifications ou des mises à jour des mesures, ainsi que d'anticiper leur cessation si cessent les causes qui les motivent. De plus, le Gouvernement, en réponse à l'évolution des événements et à la gravité de la situation, réalisera une utilisation proportionnée et responsable des mesures approuvés par le Sénat, en modulant leur application si des changements se produisaient dans la situation ou si d'autres circonstances pourraient le conseiller ».

Le vote au sein de la Commission conjointe s'est effectué de manière nominale publique par appel, et la Proposition a été approuvée par 22 votes pour et 5 votes contre, sans abstentions.

4.2.4. La séance plénière a eu lieu le 27 octobre au matin.

Les interventions se sont déroulées de manière similaire à celles de la Commission, bien que c'est le Président qui est intervenu au nom du Gouvernement d'Espagne. A aussi eu lieu l'intervention de la représentante du Groupe territorial catalan du Groupe parlementaire Unidos Podemos.

De plus, les tours de parole pour et contre des neuf votes particuliers admis en procédure se sont produits. Au préalable, avaient été rejetés les cinq votes particuliers présentés qui supposaient une opposition globale à la Proposition approuvée par la Commission conjointe (et non une modification ou sa mise sous conditions), contre les dispositions établies dans les accords du Bureau du Sénat.

Dans le vote de la séance plénière, ont été approuvés à la majorité simple, trois votes particuliers : partiellement, un du Groupe parlementaire Nationaliste (sur l'initiative des sénateurs de Coalición Canaria) et ceux des Groupes parlementaires Socialiste et Populaire. Ainsi intégrés à la Proposition de la commission conjointe, celle-ci a été soumise au vote et a été approuvée par 214 voix pour, 47 voix contre et une abstention. 4 sénateurs étaient absents. La majorité absolue était de 134 sénateurs (sur un total de 266), la condition établie à l'article 155.1 CE était donc remplie.

5. L'accord final du Sénat.

Le texte finalement approuvé par le Sénat était la somme de la Proposition initiale du groupe de travail avec les modifications introduites lors de la Commission et dans la séance plénière, qui ont été commentées. Il est disponible (en espagnol) sur :

http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_12_166_1382.PDF

Le Sénat a autorisé les mesures proposées par le Gouvernement, mais a introduit des modifications ou des conditions parmi lesquelles il convient de souligner les suivantes:

- l'élimination des dispositions concernant l'exercice par le Gouvernement d'Espagne des facultés du Gouvernement de Catalogne dans le domaine du service public de communication audiovisuelle de la Communauté autonome.
- l'élimination d'un renvoi à une autorité gouvernementale nationale d'actes du Parlement de Catalogne contraires à la Constitution.
- l'attribution, sans préjudice de ce qui est établi dans l'article 66.2 de la Constitution, des facultés de suivi et de contrôle des mesures contenues dans l'Accord, à la Commission conjointe des Commissions générale des Communautés autonomes et Constitutionnelle du Sénat.
- l'établissement de l'obligation du Gouvernement, en réponse à l'évolution des événements et à la gravité de la situation, de faire un usage proportionné et responsable des mesures approuvées par le Sénat, en modulant leur application si des changements se produisaient dans la situation ou si d'autres circonstances pouvaient le conseiller.

Le même 27 octobre 2017, ont été publiés au Journal Officiel les accords suivants :

- Décision du 27 octobre 2017, de la Présidence du Sénat, publiant l'Accord de séance plénière du Sénat, qui approuve les mesures demandées par le Gouvernement, en vertu de l'article 155 de la Constitution.

- Ordre PRA/1034/2017, du 27 octobre, de publication de l'Accord du Conseil des Ministres du 21 octobre qui, en application des dispositions de l'article 155 de la Constitution, considère ignorée la sommation proposée au Président de la Generalitat de Catalunya, pour que la Generalitat de Catalunya procède à l'observation de ses obligations constitutionnelles et à la cessation de ses actions gravement contraires à l'intérêt général, et que soient proposées au Sénat pour approbation, les mesures nécessaires pour garantir l'observation des obligations constitutionnelles et pour la protection dudit intérêt général.

6. Les événements ultérieurs à l'autorisation du Sénat.

6.1. Le même jour que le Sénat a approuvé l'autorisation au Gouvernement, le Conseil des Ministres s'est réuni et a adopté une série d'accords qui ont fait l'objet d'une publication le lendemain au Journal officiel. Il est intéressant de souligner les suivants :

- Décret Royal 942/2017, du 27 octobre, qui dispose, en vertu des mesures autorisées le 27 octobre 2017 par séance plénière du Sénat concernant la Generalitat de Catalunya, en application de l'article 155 de la Constitution, la cessation du Président de la Generalitat de Catalunya, monsieur Carles Puigdemont i Casamajó.
- Décret Royal 943/2017, du 27 octobre, qui dispose, en vertu des mesures autorisées le 27 octobre 2017 par séance plénière du Sénat concernant la Generalitat de Catalunya, en application de l'article 155 de la Constitution, la cessation du Vice-président de la Generalitat de Catalunya et des Conseillers membres du Conseil de Gouvernement de la Generalitat de Catalunya.
- Décret Royal 944/2017, du 27 octobre, qui désigne des organes et autorités chargés de faire observer les mesures dirigées au Gouvernement et à l'Administration de la Generalitat de Catalunya, autorisés par accord da séance plénière du Sénat, du 27 octobre 2017, qui approuvent les mesures exigées par le Gouvernement, en vertu de l'article 155 de la Constitution.
- Décret Royal 945/2017, du 27 octobre, qui dispose, en vertu des mesures autorisées le 27 octobre 2017 par séance plénière du Sénat concernant la Generalitat de Catalunya, en application de l'article 155 de la Constitution, l'adoption de différentes mesures concernant l'organisation de la Generalitat de Catalunya et la cessation de différents hauts responsables de la Generalitat de Catalunya.
- Décret Royal 946/2017, du 27 octobre, de convocation d'élections au Parlement de Catalogne et de sa dissolution.

Plus tard, à différentes dates, ont été publiées au Journal officiel de nouvelles dispositions adoptées par le Gouvernement d'Espagne, d'application de mesures concrètes.

6.2. Depuis l'approbation de la sommation du Gouvernement le 27 octobre 2017, la Commission conjointe s'est réunie deux fois pour permettre deux comparutions du Gouvernement de l'Espagne, l'une du Secrétaire d'État aux Administrations publiques le 4 décembre, et l'autre de la Vice-présidente, le 18 décembre. L'objet des comparutions a été d'informer sur le déroulement et l'exécution des mesures approuvés par le Sénat en vertu de l'article 155 de la Constitution.

6.3. Le Tribunal Constitutionnel examinera l'application de l'article 155 CE à la Communauté autonome de Catalogne car il a admis en procédure les deux recours, l'un formulé par plus de cinquante députés du Groupe parlementaire Unidos Podemos, et l'autre par le Parlement de Catalogne des suites d'un accord adopté par son Députation permanente, étant considéré qu'un recours d'inconstitutionnalité est ouvert contre l'accord du Sénat considérant que cet accord est susceptible de contrôle de constitutionnalité puisqu'il s'agit d'un acte ayant force de loi.

En ce qui concerne la procédure suivie par le Sénat, les deux recours contestent les deux mêmes aspects concrets :

- que le Bureau du Sénat ne rejette pas de manière liminaire la sommation du Gouvernement, considérant que n'étaient pas remplies les conditions établies dans les articles 155.1 de la Constitution, et 189.1 de Règlement du Sénat.

- que l'intervention du représentant désigné par le Président du Gouvernement de Catalogne, c'est-à-dire du Délégué du Gouvernement de la Communauté autonome de Madrid n'ait pas été autorisée, par tour de parole, lors de la séance de la Commission conjointe du jeudi 26 octobre.

6.4. À ce jour, l'application de l'accord du Sénat demeure en vigueur puisque le fait qui mettrait fin à son application, c'est-à-dire la prise de possession du nouveau Gouvernement de la Communauté autonome après les élections tenues le 21 décembre 2017, ne s'est pas produit.



M. José Manuel ARAÚJO (Portugal) a souligné que son pays montrait un intérêt certain pour cette situation, en tant que voisin de l'Espagne. Il a demandé ce qu'il en était de la Commission conjointe, dont deux auditions étaient en suspens, s'il était perçu comme nécessaire qu'elle se réunisse plus souvent. Il a également demandé comment les membres du Sénat espagnol avaient été désignés pour être membres de cette Commission conjointe.

M. Charles ROBERT (Canada) a remarqué qu'avait été évoqué un processus permettant au Gouvernement central d'intervenir dans le champ de compétence des gouvernements régionaux, et a voulu connaître le rôle du Sénat espagnol dans la détermination du champ de cette intervention. Il a noté que le mouvement d'indépendance de la Catalogne restait fort et s'est demandé quelles seraient les prochaines étapes, compte tenu du fait que les récentes élections avaient porté un gouvernement pro-indépendance. Une expérience similaire a déjà été vécue au Canada, mais le Gouvernement avait géré cette situation sans aucune intervention du Parlement. Il s'est demandé quel pourrait être le rôle du Parlement dans ce type de situation à l'avenir.

M. CAVERO a répondu que la Commission conjointe avait été instituée sur la base d'une décision politique. Dans le passé, une Commission avait l'obligation d'entendre les représentants régions et cela prenait beaucoup de temps, d'où l'idée de constituer une Commission conjointe, où le Gouvernement doit se rendre pour expliquer son action en Catalogne. Si le Gouvernement souhaite adopter des mesures supplémentaires, il doit consulter la Commission conjointe. Les trois audiences tenues à ce jour ont toutes eu une connotation très politique, en particuliers quand les membres pro-indépendance ont été impliqués.

Il a souligné qu'il était difficile de prédire l'avenir. La société catalane est extrêmement divisée et il apparaît peu probable que cela change à court terme. Mais, que les régions souhaitent être indépendantes ou pas, elles doivent suivre les procédures. Cette procédure d'indépendance n'a encore jamais été suivie jusqu'à son terme à ce jour, et ce sujet demeurera probablement une situation difficile pour l'Espagne dans les années à venir.

M. le Président Philippe SCHWAB a remercié l'orateur pour sa communication et les membres pour leurs interventions.

4. Communication de M. Geert Jan A. HAMILTON, Greffier du Sénat des États généraux des Pays-Bas : « la formation du gouvernement dans les démocraties multipartites »

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

M. Geert Jan A. HAMILTON a présenté la communication suivante :

Formation d'un gouvernement dans une démocratie multipartite Le cas des Pays-Bas - 2017

Dans les démocraties parlementaires, former un nouveau gouvernement à l'issue d'élections parlementaires est souvent une opération délicate. Plus le nombre de partis politiques impliqués est élevé, plus le processus peut être long et compliqué. Ces dernières années, la formation d'un gouvernement en Belgique (2010-2011), en Espagne (2015-2016) et en Allemagne (2017-2018) a pris un temps considérable.

Aux Pays-Bas, les élections pour la Chambre des Représentants (Deuxième chambre des États Généraux) se sont tenues le 15 mars 2017. Il a fallu attendre le 26 octobre 2017 pour qu'un nouveau gouvernement soit constitué, soit 225 jours, un nouveau record de durée pour la formation d'un nouveau gouvernement aux Pays-Bas. Le troisième gouvernement Rutte a été formé par une coalition de partis politiques : le Parti populaire pour la liberté et la démocratie (VVD), l'Union chrétienne démocrate (CDA), les Démocrates 66 (D66) et l'Union chrétienne (CU).

Le présent document traite des questions suivantes :

- Qu'est-ce qui a fait des Pays-Bas une démocratie multipartite ?
- Quelle est la structure constitutionnelle, juridique et procédurale de formation d'un nouveau gouvernement aux Pays-Bas ?
- Pourquoi a-t-il fallu si longtemps pour former un nouveau gouvernement, et quelle a été la procédure suivie ?
- Comment le pays était-il gouverné pendant ce temps ?
- Quelles étaient les caractéristiques du processus de formation du gouvernement en 2017 ?

Pays-Bas : une démocratie multipartite

Au niveau national, ce sont les États généraux (Staten-Generaal), système à deux chambres, qui sont investis du pouvoir législatif. La Chambre des Représentants (*Tweede Kamer*) compte 150 membres élus pour quatre ans. Les élections au Sénat (*Eerste Kamer*), qui compte 75 membres, ont lieu au suffrage indirect. Les membres du Sénat sont élus pour quatre ans à la proportionnelle au niveau régional par les conseillers provinciaux après la tenue des élections nationales dans les différentes provinces.

Les Pays-Bas ont un système électoral reposant sur une représentation proportionnelle (RP). Celle-ci caractérise les systèmes électoraux où les divisions de l'électorat se reflètent à la proportionnelle dans l'assemblée élue. Si x % de l'électorat soutient un parti politique particulier, environ x % des sièges seront remportés par ce parti. Pour l'essentiel, ces systèmes reposent sur le principe que tous les votes contribuent au résultat : il ne s'agit pas simplement d'une pluralité ou d'une majorité.

Aux Pays-Bas, les partis dressent des listes de candidats à présenter, et les sièges sont distribués en proportion du nombre de votes reçus par chaque parti. Les électeurs votent pour un candidat d'une liste particulière. Le total des votes accordés à tous les candidats d'une liste est crédité au parti.

Les Pays-Bas ont un système multipartite ; les partis sont nombreux et, en règle générale, aucun n'obtient une majorité écrasante. Pour entrer au parlement, un parti doit recueillir au moins 1/150 du nombre total de votes valides.

Dans un système multipartite, plusieurs partis couvrant tout le spectre politique se présentent aux élections nationales, et tous ont la possibilité d'obtenir le contrôle d'administrations, séparément ou dans le cadre d'une coalition.

Aux Pays-Bas, il existe une multitude de partis politiques. Jamais aucun parti n'a remporté plus de 50 % des votes dans toute l'histoire de la démocratie parlementaire néerlandaise. Le taux record obtenu par un même parti est de 32 %. En conséquence, les partis sont obligés de coopérer et de former un gouvernement de coalition. Les autres constituent l'opposition. Tous les gouvernements néerlandais depuis 1918 ont été des coalitions soutenues par deux ou plusieurs groupes politiques qui, ensemble, avaient obtenu la majorité à la Chambre des Représentants. Un gouvernement minoritaire peut également bénéficier d'un soutien « passif » pour obtenir la majorité à la Chambre. Dans ce cas, un ou plusieurs groupes parlementaires promettent de soutenir le gouvernement. En principe, ces groupes soutiennent les décisions prises par celui-ci, mais ils ne disposent pas de ministres ou de secrétaires d'état au gouvernement. C'était le cas de 2010 à 2012 aux Pays-Bas.

Au XX^e siècle, le paysage politique reposait sur des piliers, les principaux courants étant les démocrates-chrétiens, les sociaux-démocrates et les libéraux. Les électeurs votaient habituellement pour des candidats correspondant à leur sensibilité. Ces piliers traditionnels ont perdu du terrain au cours des dernières décennies. L'électorat est devenu plus volatil. De nouveaux partis ont vu le jour, et des glissements notables peuvent se produire dans l'électorat.

Depuis les élections de 2017, 13 partis occupent les sièges de la Chambre des Représentants. Au Sénat, ils sont au nombre de 12. La prolifération des partis est le résultat de la perte de terrain des « grands » partis, de la création de nouveaux partis et du faible seuil d'éligibilité au parlement.

Structure constitutionnelle, juridique et procédurale requise pour la formation d'un nouveau gouvernement

L'article 42 de la Constitution néerlandaise énonce les grands principes suivants : le gouvernement néerlandais est constitué par le Roi et les ministres (alinéa 1) et « le Roi est inviolé ; les responsables sont les ministres » (alinéa 2). Cela implique que le Roi ne peut pas exercer de fonction publique sans accord ministériel : à l'extérieur, la politique gouvernementale est toujours représentée par le ministre en charge, qui est également responsable envers le parlement.

Le Premier ministre et les ministres sont nommés et destitués par décret royal (Article 43). Ces décrets sont également signés par le Premier ministre, lequel signe sa propre nomination et celle des autres (Article 48).

Le cabinet des Pays-Bas est l'organe exécutif du gouvernement néerlandais. Il comprend des ministres et des secrétaires d'état. Pour adopter des lois, il doit avoir le soutien des deux chambres du parlement néerlandais. La formation d'un gouvernement stable nécessite donc un soutien suffisant, voire majoritaire, dans les deux chambres.

Comme nous l'avons vu précédemment, depuis l'adoption de l'actuel système de représentation proportionnelle (en 1918), aucun parti n'est jamais parvenu, même de loin, à obtenir le nombre de sièges nécessaire pour disposer d'une majorité pleine et entière. Pour s'assurer un soutien suffisant des deux chambres et former un gouvernement majoritaire, il est dès lors nécessaire de parvenir à un accord entre deux ou plusieurs partis. Aux Pays-Bas, les négociations conduisant à cet accord sont ce qu'il est convenu d'appeler la période de « formation du cabinet ».

Deux situations président à la formation du cabinet. À l'issue des élections parlementaires, la Chambre des Représentants est renouvelée et les ministres sont déchargés de leurs fonctions. Le cabinet en place (également appelé cabinet démissionnaire) traitera les affaires courantes jusqu'à la formation du nouveau. Du fait de l'évolution de la représentation des partis à la Chambre qui domine le pouvoir politique, un nouveau cabinet doit être négocié. Même si les partis restent en place, l'accord doit être renégocié pour tenir compte des promesses électorales et des glissements de pouvoir. La formation d'un cabinet peut également être motivée par la chute d'un gouvernement suite à la rupture de l'accord entre les partis. Dans ce cas (en principe), il est possible de former un nouveau cabinet sans élections parlementaires. Dans la pratique, toutefois, la Chambre des Représentants est presque toujours dissoute et des élections parlementaires anticipées sont anticipées.

La formation d'un gouvernement néerlandais consiste à négocier un accord en vue d'obtenir le soutien de la majorité parlementaire lors de la nomination d'un conseil des ministres. Celui-ci bénéficiera alors d'une confiance suffisante pour s'assurer le soutien du parlement afin d'appliquer les politiques convenues. Aux Pays-Bas, la formation d'un cabinet prend généralement beaucoup de temps et, pour la plus grande partie, elle n'est pas codifiée dans la constitution.

Jusqu'en 2012, la formation d'un nouveau cabinet était dirigée par le Chef de l'État. Il (dans la pratique, *elle*, puisque de 1898 à 2013, il s'agissait de reines) consultait les chefs de file des groupes politiques de la Chambre des Représentants. Ainsi, le Roi désignait un négociateur qualifié, soit comme *informateur*, soit comme *formateur*, chargé des tractations en vue de former un gouvernement majoritaire en consultation avec les leaders politiques. Ces négociations impliquaient habituellement les groupes parlementaires qui, en principe, étaient prêts à conclure un accord de coalition et former un gouvernement. Ces négociations étaient habituellement menées par un informateur. L'informateur était souvent dans la position d'un outsider relatif, politicien de longue date retiré de la vie politique active, tel qu'un sénateur, un membre du Conseil d'État ou un ministre adjoint. En règle générale, il avait été membre du plus grand parti à la Chambre des Représentants. Il était également possible de désigner plusieurs informateurs issus des rangs d'autres partenaires potentiels. L'informateur se voyait confier une tâche spécifique. Souvent, il lui incombait de « rechercher une coalition de partis ayant conclu un accord et disposant d'une majorité au parlement ». Il rencontrait individuellement le président des partis du parlement et présidait des séances de négociation entre eux. Au cours de ces négociations, les partis tentaient de parvenir à des compromis sur les politiques du futur gouvernement et d'ébaucher un accord de coalition. Une fois que cet accord avait obtenu le soutien de la majorité au parlement, le Roi désignait un formateur en vue de composer le cabinet et de solliciter des ministres et des secrétaires d'état. Le formateur était habituellement le futur premier ministre.

La procédure a connu un changement remarquable en 2012, lorsque la Chambre des Représentants a décidé de supprimer le rôle initiateur du Roi. Dès lors, elle déterminait elle-même le cadre des accords de coalition et se chargeait de désigner les informateurs et les formateurs.

La Chambre a décidé d'insérer le paragraphe suivant dans ses règles de procédure de formation d'un cabinet :

CHAPITRE XIA. (IN)FORMATION DU CABINET

Section 139a. Désignation du ou des (in)formateurs pour le cabinet

1. Immédiatement après son installation et dans un délai maximum d'une semaine, la nouvelle Chambre des Représentants doit organiser un débat en séance plénière sur le résultat des élections. Ce débat a pour but de désigner un ou plusieurs informateurs ou formateurs, et d'élaborer la tâche qui incombera à chacun d'eux. S'il apparaît impossible d'y parvenir en une séance, la Chambre doit en décider lors d'une autre séance, laquelle doit être organisée dès que possible.
2. Une fois la mission d'information achevée, la Chambre doit élaborer une mission de formation, en principe dans un délai d'une semaine, puis désigner un ou plusieurs formateurs chargés de cette tâche.
3. Si les informateurs ou les formateurs désignés mettent fin à leur mission (*sans résultat*), la Chambre doit en élaborer une nouvelle, en principe une semaine plus tard. Elle doit alors désigner un ou plusieurs informateurs ou formateurs chargés de la mission.
4. Si le gouvernement tombe avant la fin de son mandat, la Chambre peut débattre de la nécessité et de l'orientation de la formation d'un nouveau cabinet. Les sous-sections 1 à 3 doivent s'appliquer mutatis mutandis.
5. La désignation d'un informateur ou d'un formateur doit être conforme aux dispositions des sections 69 à 73.

Section 139b. Demande d'informations auprès des (in)formateurs du cabinet

Pendant ou après une mission d'(in)formation, la Chambre peut décider d'inviter un ou plusieurs formateurs ou informateurs, afin d'obtenir des informations concernant le processus d'(in)formation du cabinet.

Formation du Cabinet en 2012 et en 2017

En 2012, 11 partis ont été élus à la Chambre des Représentants. Les deux partis majoritaires (le Parti populaire pour la liberté et la démocratie et le Parti travailliste) ont obtenu ensemble la majorité à la Chambre des Représentants (79 sièges sur 150). Malgré leurs différences politiques majeures, les deux partis se sentis obligés de former un gouvernement par les résultats des élections. Il ne leur a fallu que 54 jours pour constituer un gouvernement de coalition.

En 2017, le résultat des élections était beaucoup plus compliqué. Il est aussitôt devenu évident qu'au moins quatre partis étaient nécessaires pour réunir une majorité à la Chambre des Représentants.

Parti		Party leader/ top candidate in 2017	Seats in 2012 out of 150		Seats in 2017 out of 150	+/- in 2017
People's Party for Freedom and Democracy	VVD	Mark Rutte	41		33	-8
Labour Party	PvdA	Lodewijk Asscher	38		9	-29
Party for Freedom	PVV	Geert Wilders	15		20	+5
Christian Democratic Appeal	CDA	Sybrand Buma	13		19	+6
Democrats 66	D66	Alexander Pechtold	12		19	+7
GroenLinks	GL	Jesse Klaver	4		14	+10
Socialist Party	SP	Emile Roemer	15		14	-1
Christian Union	CU	Gert-Jan Segers	5		5	+0
Party for the Animals	PvdD	Marianne Thieme	2		5	+3
50PLUS	50+	Henk Krol	2		4	+2
Reformed Political Party	SGP	Kees van der Staaij	3		3	+0
Denk	DEN K	Tunahan Kuzu	-		3	+3
Forum for Democracy	FvD	Thierry Baudet	-		2	+2

Coalition in 2012: People's Party for Freedom and Democracy (41 seats) and Labour Party (38 seats); together 79 seats in a House of 150

Coalition in 2017: People's Party for Freedom and Democracy (33 seats), Christian Democratic Appeal (19 seats), Democrats 66 (19 seats) and Christian Union (5 seats); together 76 seats in a House of 150

Le 16 mars, les chefs de file de tous les partis élus ont rencontré le porte-parole de la Chambre des Représentants en vue de désigner un « éclaireur ». C'est la ministre de la santé, M^{me} Edith Schippers, qui a été invitée à jouer les éclaireurs et à engager des pourparlers avec les chefs de file des partis. À l'issue des consultations, elle a conseillé

d'entamer des négociations entre le parti libéral (VVD), le parti démocrate-chrétien (CDA), le parti social libéral (D66) et les Verts (GL).

Phase d'information

M^{me} Schippers, informatrice

Le 17 mars, la Chambre des Représentants a ainsi désigné M^{me} Schippers afin qu'elle entame officiellement les négociations avec ces quatre partis en vue de former un cabinet. L'informatrice a rencontré les différents présidents des quatre partis parlementaires et présidé les négociations entre eux. Au cours de ces négociations, les partis ont tenté de parvenir à des compromis sur les politiques du futur gouvernement et d'ébaucher un accord de coalition.

Les négociations entre le VVD, CDA, D66 et GL ont duré jusqu'au 16 mai. M^{me} Schippers a rapporté à la Chambre que les négociations avaient échoué, en particulier en raison de désaccords sur la question de l'immigration et du droit d'asile. À l'issue d'un débat à la Chambre, M^{me} Schippers a de nouveau été désignée comme informatrice afin d'examiner si une ou d'autres options étaient envisageables pour une coalition. Le 29 mai, après avoir consulté tous les chefs de parti, elle a indiqué que, en raison d'exclusions mutuelles et de graves divergences d'opinion politique sur certaines questions, elle n'entrevoit pas de possibilité de coalition viable. Elle a conseillé à la Chambre de désigner un autre informateur, car « toute variante de coalition majoritaire évoquée à ce jour s'est heurtée à des objections d'au moins un des groupes politiques concernés ». Elle a suggéré de désigner M. Herman Tjeenk Willink, ministre adjoint et ancien vice-président du Conseil d'état (organe consultatif le plus important de l'État, présidé officiellement par le Roi).

M. Tjeenk Willink, informateur

Le 30 mai, la Chambre a débattu de ce blocage. Les différents partis se sont reproché les uns aux autres de bloquer la formation d'une coalition et se sont déclarés prêts à entamer de nouvelles négociations. Quasiment tous les partis ont exprimé leur confiance en M. Tjeenk Willink, qui a donc été désigné comme informateur. Il a été chargé d'examiner la possibilité d'un cabinet majoritaire ou minoritaire en mesure de compter sur un soutien suffisant au parlement. Le lendemain, Tjeenk Willink a indiqué qu'il se concentrerait sur un cabinet majoritaire pouvant compter sur un soutien suffisant au Sénat et à la Chambre des Représentants, qui « s'attaquerait aux principaux problèmes ». D'emblée, il s'est attaché au projet d'un cabinet où le VVD, le CDA et le D66 seraient représentés dans tous les cas. Dans les médias néerlandais, ces trois groupes ont été surnommés le « bloc moteur ». Dans son rapport final, il a conclu que, en dépit d'importantes différences de point de vue entre le D66 et le CU sur les questions d'éthique médicale, un cabinet constitué des trois partis mentionnés et du parti chrétien CU était la seule possibilité, et que les quatre partis étaient prêts à poursuivre les négociations.

M. Zalm, informateur

Sur le conseil de M. Tjeenk Willink, la Chambre a désigné M. Gerrit Zalm, ancien ministre des finances, pour lui succéder le 28 juin. Sa mission consistait à examiner la possibilité de former un cabinet majoritaire regroupant VVD, CDA, D66 et CU et à même de bénéficier d'un large soutien au parlement. Le public était informé périodiquement que des accords avaient été trouvés sur des questions importantes. Les négociations se sont poursuivies jusqu'au 9 octobre. Les quatre chefs de parti ont alors présenté leur ébauche d'accord de coalition intitulé : « Confiance en l'avenir ».

Le lendemain, l'informateur a remis au porte-parole de la Chambre son rapport final, concluant que les quatre groupes politiques soutenaient le gouvernement de coalition.

Rutte, formateur

Le 12 octobre, la Chambre des Représentants a désigné M. Mark Rutte, chef de file du parti libéral VVD (et premier ministre depuis 2010), comme formateur investi de la mission de former une coalition du VVD, du CDA, du D66 et du CU. Il a indiqué espérer que le nouveau cabinet prêterait serment le 26 octobre. Le 25 octobre, les ministres pressentis (6 VVD, 4 CDA, 4 D66 et 2 CU, avec des postes de vice-premier ministre pour trois ministres du CDA, du D66 et CU), ont tenu leurs « délibérations constituanes ». Ensuite, le futur premier ministre a remis son rapport final au porte-parole de la Chambre des Représentants. Le Roi a nommé les nouveaux ministres et secrétaires d'état par Décret royal le 26 octobre. Ils ont prêté serment dans son palais de La Haye. La procédure de constitution du cabinet était terminée.

Gouvernement démissionnaire du 15 mars au 26 octobre

Après la dissolution du parlement et avant la désignation d'un nouveau cabinet, le cabinet VVD et PvdA titulaire du poste est resté en place en tant que cabinet démissionnaire. Après avoir présenté officiellement leur démission au Roi, celui-ci les a priés de continuer à faire tout le nécessaire dans l'intérêt du pays. Bien qu'un cabinet démissionnaire se limite habituellement aux affaires courantes et urgentes, sans prendre de décisions sujettes à controverse, le Sénat l'a autorisé à mener son agenda législatif à son terme. Aucune loi en suspens au Sénat n'a été déclarée sujette à controverse. Pendant que les différents groupes de la Chambre des Représentants, et en particulier ceux qui étaient impliqués dans la formation du cabinet, étaient en pleine négociation en vue de trouver un accord pour le nouveau gouvernement, le Sénat, qui n'est par tradition pas impliqué directement dans la formation d'un nouveau cabinet, poursuivrait son programme législatif et validerait les lois déjà votées par la Chambre des Représentants.

Quelques caractéristiques de la formation du cabinet de 2017

Au cours des premiers mois de 2017, les Pays-Bas étaient enfiévrés par une campagne électorale très animée. Les paris étaient ouverts pour savoir qui l'emporterait dans le coude-à-coude opposant le parti VVD du premier ministre au parti PVV de M. Wilders. On s'attendait à ce que les deux partis de la coalition du cabinet Rutte II perdent des sièges. À l'issue des élections, le VVD a en effet perdu des sièges, mais il est resté de loin le plus grand parti du parlement. Le parti de la coalition PvdA (travailliste) a, quant à lui, essuyé la plus grande défaite électorale de son histoire (passant de 38 sièges à 9). Le PvdA ne souhaitait pas jouer un rôle dans la formation d'un nouveau cabinet. Il était nécessaire de trouver une nouvelle combinaison, qui a finalement été celle des deux partis chrétiens (CDA et CU) et des deux partis libéraux (VVD et D66). Aux Pays-Bas, les électeurs votent pour des partis, mais compte tenu de leur grande diversité au parlement, ils doivent attendre pour savoir à quoi ressembleront leur gouvernement et les différences entre l'accord de coalition et le programme politique du parti pour lequel ils ont voté. Dans un tel contexte, un accord de coalition est nécessairement un compromis.

Le fait que ce processus s'est déroulé hors de la vue du public n'était pas sans susciter la critique. Les citoyens devaient se contenter d'attendre de savoir quelle coalition serait mise en place et sur quel programme leur vote du mois de mars déboucherait. La durée du processus a fait l'objet de critiques publiques. On s'accorde néanmoins

sur le fait qu'un processus de négociation dans un paysage politique déchiré prend du temps. Grâce à la bonne santé économique des Pays-Bas, la longueur du processus de formation du cabinet en 2017 n'a pas nui à la continuité du gouvernement dans le pays. Le gouvernement démissionnaire a accompli son devoir pendant que la voie était ouverte pour une coalition. Une constante de la politique néerlandaise est restée : le premier ministre Rutte, qui a formé son troisième cabinet avec une composition politique différente.

Du point de vue procédural, on peut relever que les règles énoncées par les Règles de procédure de la Chambre des Représentants ont été respectées à la lettre. Il arrive parfois que la question de savoir si la formation d'un nouveau cabinet ne devrait pas être régie à un niveau supérieur de la législation (dans la Constitution ou par la loi). À la demande des deux chambres du parlement, un Comité d'état a été mis en place en 2017 afin d'examiner le fonctionnement du système parlementaire dans son ensemble. Ce comité pourrait également faire de nouvelles propositions quant à la formation d'un gouvernement aux Pays-Bas. Le rapport final de ce Comité d'état est attendu pour la fin 2018.



M. Charles ROBERT (Canada) a demandé comment il était possible d'adopter une loi après qu'une élection ait eu lieu, comme si rien ne s'était passé. Dans le système de style britannique, le Parlement est dissous avant le déclenchement des élections, et n'est à nouveau réuni qu'une fois que le discours du trône a été prononcé, ce qui présuppose la constitution d'un Gouvernement.

M. HAMILTON a répondu que le Gouvernement était en réalité toujours en place. Tant que le nouveau Gouvernement n'est pas nommé, les anciens ministres restent en poste. Il existe également une liste de lois en suspens, qui doivent être abrogées. Les lois considérées comme étant controversées sont retirées de l'ordre du jour du Parlement, mais pour le reste, le Parlement continue d'adopter les lois. Dans le cas présent, le Gouvernement n'avait pas de majorité donc il devait batailler pour que la législation puisse être adoptée.

M. Charles ROBERT (Canada) a demandé confirmation du fait que le Parlement s'était réuni un certain nombre de jours après que l'élection ait eu lieu, soulignant que dans le système de style Britannique, il était exclu que le Parlement se réunisse avant que le nouveau Gouvernement ne soit nommé.

M. HAMILTON a confirmé que le Parlement s'était bien réuni après l'élection, et a ajouté qu'une fois nommé, le Gouvernement pouvait tout à fait modifier le budget par exemple.

M. José Manuel ARAÚJO (Portugal) a souhaité en savoir davantage sur le rôle du Président du Parlement.

M. HAMILTON a répondu que le Président était neutre, et qu'il avait un rôle procédural : il n'interfère pas dans les politiques des partis, même s'il convoque les chefs de groupes qui essaient de former le nouveau Gouvernement.

M. Lutgardo B. BARBO (Philippines) a demandé quel type de compromis le Gouvernement pouvait faire avec l'opposition. Il a souligné qu'il s'agissait traditionnellement d'une relation hostile, et que ce cas montrait bien qu'en politique, il n'existe pas d'ami permanent : les intérêts sont permanents, mais les amitiés sont temporaires. Il a voulu en savoir davantage sur la terminologie relative à la « droite » contre la « gauche ». Dans les pays en développement, la gauche est associée au changement et à la réforme, alors que la droite est plutôt associée au maintien de l'ordre établi. Il a remarqué que souvent, la gauche avait pris les armes pour lutter contre le Gouvernement.

M. HAMILTON a répondu que les termes de « droite » et de « gauche » étaient quelque peu dépassés. Aux Pays-Bas, il y a 13 partis politiques, mais ils ne s'opposent pas les uns aux autres sur tous les sujets. Il existe des regroupements de partis, qui peuvent globalement être placés dans une catégorie de droite ou de gauche. Mais dans aucun des deux camps il n'existe une majorité très claire. Chaque groupe d'intérêt doit donc trouver suffisamment d' « amis » pour trouver un accord.

M. le Président Philippe SCHWAB a remercié M. HAMILTON pour cette communication et les membres pour les questions posées.

5. Débat général avec groupes informels de discussion : « Les relations entre Parlement et Gouvernement ».

M. le Président Philippe SCHWAB a invité Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE, Secrétaire générale du Parlement de l'Ouganda, à modérer le débat général.

Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE (Ouganda), a expliqué que les membres de l'Association allaient être répartis en quatre groupes informels réunis sur un critère linguistique, et travaillant chacun sur un sous thème dont la liste a été communiquée :

Groupe 1 - anglophone : la collaboration entre le Parlement et le Gouvernement dans la planification et l'organisation des travaux parlementaires

Groupe 2 - francophone : antiparlementarisme et déontologie de la fonction publique parlementaire

Groupe 3 - hispanophone : le rôle du Parlement dans la composition et l'investiture du Gouvernement

Groupe 4 - arabophone : la surveillance du Parlement sur le Gouvernement

Conduite du débat : Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE, Secrétaire générale du Parlement de l'Ouganda

M. le Président Philippe SCHWAB a annoncé que l'heure limite de dépôt des candidatures au poste de vice-président était écoulée et qu'il n'y avait qu'un seul candidat. Il a déclaré qu'il pouvait dès lors être procédé à l'élection par acclamation à ce poste de **M. José Manuel ARAÚJO**.

M. José Manuel ARAÚJO est élu par acclamation.

6. Remarques de conclusion

M. le Président Philippe SCHWAB a levé la séance.

La séance est levée à 16h00.



TROISIEME SEANCE

Mardi 27 mars 2018 (matin)

Présidence de M. Philippe SCHWAB, Président.

La séance est ouverte à 10h05.

1. Remarques introductives

M. le Président Philippe SCHWAB a invité les participants à prendre place et proposé à M. Tom Mboya, du secrétariat de l'UIP, de délivrer les informations relatives au déjeuner de travail.

M. Tom MBOYA (UIP) a expliqué que le déjeuner de travail relatif au Centre pour l'innovation au Parlement aurait lieu à 12h45 au rez-de-chaussée derrière la cafétéria ; Il a invité les membres qui souhaitent encore s'inscrire à le faire très rapidement.

2. Ordre du jour

M. le Président Philippe SCHWAB a souligné qu'il n'y avait pas de modification à l'ordre du jour.

Mardi 27 mars (matin)

9h30

Réunion du Comité exécutif

10h

Débat général avec groupes informels de discussion : Les relations entre Parlement et Gouvernement

Synthèse des rapporteurs en séance plénière et débat général.

Thème : Procédure et pratique parlementaires

Communication de M. Masibulele XASO, Secrétaire général de l'Assemblée nationale de la République d'Afrique du Sud : « Le règlement intérieur et les réformes à l'Assemblée nationale : le cas du Parlement de la République d'Afrique du Sud »

Mardi 27 mars (après-midi)

14h30

Thème : Le Parlement et la société

Communication de M. Abdullah ALDOSERI, Secrétaire général du Conseil des représentants du Bahreïn : « L'expérience du Parlement du Bahreïn en matière de communication avec la société civile »

Communication de M. Mauro Limeira Mena BARRETO, Directeur général adjoint de la Chambre des députés du Brésil : « La participation de la société civile au processus d'innovation des Parlements »

Communication de M. Antonio AYALES ESNA, Directeur exécutif de l'Assemblée Nationale de la République du Costa Rica : « Le Parlement et la société au Costa Rica »

Communication par M. Ali YILDIZ, Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire des pays turcophones: « La participation de la société au processus d'innovation dans les Parlements »

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

Mercredi 28 mars (matin)

9h30

Réunion du Comité exécutif

10h30

Thème : Le Privilège parlementaire

Communication de M. Charles ROBERT, Greffier de la Chambre des Communes du Canada : « Etendue du droit de parole en séance plénière et privilège parlementaire »

Débat général : Le contrôle juridictionnel des actes internes du Parlement

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

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

Mercredi 28 mars (après-midi)

14h30

Présentation sur les développements récents au sein de l'UIP

Questions administratives

Projet d'ordre du jour de la prochaine session à Genève (Suisse), en octobre 2018

L'ordre du jour a été accepté.

3. Membres

M. le Président Philippe SCHWAB 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 :

17. **M. Kayima KEBEDE**

*Secrétaire général de la Chambre de la Fédération,
Ethiopie
(remplace M. Debebe BARUD)*

18. **Mme Hajer SAHRAOUI**

*Secrétaire générale de la Chambre des représentants,
Tunisie*

Les nouveaux membres ont été *acceptés*.

4. Elections

M. le Président Philippe SCHWAB a souligné que la date limite de réception des candidatures pour les deux postes de membre ordinaire du Comité exécutif était ce jour, à 16h. Si plus de deux candidats soumettaient leur candidature, une élection serait organisée le lendemain à 11h.

Il a rappelé que les membres présentant deux années de retard dans le paiement de leur cotisation d'adhésion à l'association n'étaient pas autorisés à voter.



5. Débat général avec groupes informels de discussion : « Les relations entre Parlement et Gouvernement ».

M. le Président Philippe SCHWAB a invité Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE, Secrétaire générale du Parlement de l'Ouganda, à modérer le débat général, et les quatre rapporteurs des groupes linguistiques à présenter le rapport synthétisant les travaux des différents groupes, en commençant par M. José Manuel ARAÚJO du groupe hispanophone et lusophone.

M. José Manuel ARAÚJO (Portugal) a précisé que son groupe, lusophone et hispanophone, regroupait différents pays représentant des régimes présidentiels et parlementaires, dont les différences avaient pu être mises en valeur en apportant des réponses aux questions suivantes : La composition du Gouvernement est-elle décidée par le Parlement ? Le Gouvernement est-il contrôlé en entier par le Parlement, ou le Premier ministre est-il le seul responsable ? Où se déroule l'investiture du Gouvernement : devant le Parlement, ou devant le chef de l'État ?

Il a relevé que le fait que les gouvernements dépendent de l'appui parlementaire était une constante dans tous les pays représentés, et que le contrôle parlementaire est essentiel pour la démocratie. La composition du Parlement va définir la composition ultérieure du Gouvernement, dès lors, le Premier ministre et le Président de la République sont désignés, directement ou indirectement, à l'issue des élections. En revanche, la nomination des ministres et secrétaires d'État ne fait pas l'objet d'un contrôle parlementaire, les Parlements ne disposent pas d'un droit de veto sur la nomination des membres du Gouvernement, qui résulte d'un libre choix du Premier ministre ou du Président de la République. Il a néanmoins souligné que l'Espagne avait fait part d'une procédure qui permet de contrôler un ministre au terme d'une procédure particulière.

S'agissant de l'investiture des gouvernements, la norme, dans les régimes présidentiels, est que les gouvernements soient investis par les Parlements. Au Timor oriental et au Portugal, le Gouvernement est investi par le Chef d'État, et non devant le Parlement. La composition du Gouvernement est donc issue du Parlement, mais l'investiture relève du chef de l'État.

Sur le point de savoir si le Gouvernement présente son programme au Parlement, il ne s'agit pas d'une règle commune à tous les pays. Dans certains pays, le Gouvernement

dispose d'un délai de 10 jours pour communiquer son programme. Si ce dernier n'est pas approuvé, il faut reprendre le processus de composition du Gouvernement.

Le Chef de Gouvernement a donc le pouvoir de nommer les ministres, mais le Parlement conserve la possibilité de voter contre le Gouvernement.

Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE (Ouganda) a expliqué que son groupe avait étudié la collaboration au stade de l'élaboration de la législation, de la question de la présentation de l'ordre du jour par le Gouvernement, et de l'initiative législative parlementaire. Elle a souligné que la collaboration pouvait aussi intervenir au travers de la représentation nationale, les ministres collaborant avec les parlementaires. Elle a invité le rapporteur du groupe anglophone, M. Simon BURTON, à faire sa présentation.

M. Simon BURTON (Royaume-Uni) a rappelé que son groupe avait travaillé sur le thème de la collaboration entre le Parlement et le Gouvernement dans la planification et l'organisation des travaux parlementaires. Il a souligné que le groupe anglophone était très diversifié, représentant des systèmes parlementaires divers. Le groupe a traité ce sujet selon six aspects distincts.

S'agissant de la participation du Gouvernement au fonctionnement du Parlement, il a rappelé que le Gouvernement présentait les projets de lois, et apportait parfois les fonds financiers. Le pouvoir exécutif a souvent un rôle très fort dans l'organisation du travail parlementaire, et met parfois ses personnels à disposition du Parlement, ne serait-ce que s'agissant des ministres.

Il a souligné que la contribution du pouvoir exécutif était cruciale pour un bon fonctionnement du Parlement, et, plus largement, de la société dans son ensemble. Le partage de l'élaboration des politiques publiques avec le Parlement peut par exemple conduire à une politique construite sur des données plus objectives. Et la tenue d'échanges précoces avec le Parlement permet d'éviter d'éventuels conflits ultérieurs.

Pour répondre à la question de savoir si l'action du pouvoir exécutif peut compromettre le parlement, le groupe a estimé que cela dépendait des circonstances. Bien souvent, si le pouvoir exécutif a une majorité, la question est de savoir si celle-ci est bien contrôlée. Les Parlements disposent d'un large éventail de techniques de contrôle pour modérer l'action du pouvoir exécutif, et pour le conduire à agir sur des sujets sur lesquels il n'avait pas lui-même pris l'initiative.

Il s'est demandé comment les Parlements assuraient, dans les faits, la collaboration avec le pouvoir exécutif. Il a souligné que parfois, cela passe par des réunions formelles qui permettent cette collaboration. Les Commissions thématiques peuvent jouer un rôle très important en la matière. Les techniques de contrôle tendant à viser les ministres récalcitrants s'avèrent souvent très efficaces. Les collègues du parti politique majoritaire peuvent aussi exercer une réelle pression sur les ministres.

Il a souligné que le pouvoir exécutif avait tendance à souhaiter collaborer par soucis d'équité. Dans de nombreux systèmes parlementaires, ils ont dû utiliser les procédures à disposition pour ce faire. Les élections donnent également une impulsion au Gouvernement pour collaborer.

Pour conclure, M. BURTON a souligné que trois questions principales guidaient les réponses apportées par ce groupe de discussion. Il s'agit d'abord de savoir à quel point le Gouvernement est une émanation du Parlement ; Ensuite de savoir si le Parlement est proactif ; Enfin, de savoir s'il est monocaméral ou bicaméral. Il existe donc un grand nombre de modèles disponibles.

M. Hrvoje SADARIĆ (Croatie) a confirmé la pertinence de l'aspect de la motivation du pouvoir exécutif pour collaborer. Il a toutefois souligné qu'en Croatie, la question est plutôt de savoir comment rendre le système parlementaire plus efficace car la pratique s'est éloignée de manière significative du modèle tel que conçu à l'origine. Le pouvoir exécutif n'a donc pas à être « motivé » pour collaborer avec le Parlement car il a été contraint de collaborer. Il a ajouté que le Parlement devrait toujours être respecté, dans la mesure où le peuple n'élit pas simplement des dirigeants, mais des représentants.

M. BURTON a répondu qu'une grande variété de réponses pouvait être apportée, comme par exemple un mécanisme formel tel que les questions au Premier ministre, à la Chambre des Communes du Royaume-Uni. Il a remarqué qu'il semblait qu'en Croatie, les parlementaires avaient besoin de convaincre les ministres qu'il convenait de se rendre au Parlement : il s'agit là d'un comportement économique classique.

M. Geert Jan A. HAMILTON (Pays-Bas) a souligné qu'aux Pays-Bas, un facteur de motivation clé réside dans le fait que le Parlement est l'autorité suprême dans le pays. Le Gouvernement n'existe que par la volonté du Parlement. La procédure centrale est celle de la responsabilité ministérielle, qui signifie que si un ministre ou le Gouvernement perd la confiance du Parlement, le Gouvernement est perdu. Il s'agit là de l'arme ultime à la disposition du Parlement. Il a souligné que le fait de mentir au Parlement était considéré comme un péché mortel dans ce type de système.

Mme LUBOWA KIBIRIGE a souligné que dans la mesure où les Parlements doivent approuver le budget, les ministres ont l'obligation de se rendre au Parlement pour obtenir des crédits. Si le Gouvernement n'entretient pas de bonnes relations avec le Parlement, il se retrouve en difficulté. Par ailleurs, le Parlement a la possibilité de démettre les ministres.

M. BURTON a analysé que les réponses apportées faisaient bien la part entre les bons et les mauvais joueurs. Il a expliqué que récemment, un ministre était arrivé en retard à la Chambre des Lord par accident. Il était tellement embarrassé qu'il a démissionné sur le champ, mais sa démission a été refusée. Cela illustre le sens de l'honneur qui est mis en œuvre dans ce type de circonstances.

M. José Manuel ARAÚJO a souhaité rebondir sur l'idée selon laquelle le Parlement était l'autorité suprême. L'idée de départ c'est que le Gouvernement doit avoir l'appui parlementaire quand il est constitué. Le contrôle parlementaire et la fonction législative sont les deux fonctions principales du Parlement et ce travail commence dès le premier jour. Au Portugal, la Constitution dispose que le Président de la République doit inviter le chef du parti qui a gagné les élections. En 2015, ce parti n'avait pas la majorité absolue, il lui manquait trois députés pour cela. Le Chef d'État a alors invité le chef du parti qui a gagné les élections, mais, quand il a présenté le programme du gouvernement au Parlement, le programme a été refusé, de sorte que le Président de la République a dû inviter le chef du deuxième parti pour avoir une majorité

parlementaire. Cela montre que si un Gouvernement n'a pas l'appui du Parlement, dès le début, dès la phase d'investiture, il ne peut pas fonctionner. Les relations entre le Parlement et le Gouvernement sont donc contrôlées dès le début, au moment même de l'investiture du Gouvernement.

M. Bachir SLIMANI (Algérie) a voulu revenir sur la phase de nomination du gouvernement et précisé qu'en Algérie, il n'y a pas de lien entre la nomination du Gouvernement et le Parlement. Néanmoins, le Président demande au leader de la majorité parlementaire, lorsque la majorité n'est pas constituée d'un seul parti, de nommer le Premier ministre et les ministres.

Le Premier ministre a la possibilité de nommer des parlementaires, qui doivent alors démissionner de leur mandat de parlementaire. Le Gouvernement présente alors son programme qui est soumis à discussion puis au vote. Le Parlement pourrait destituer le Gouvernement si le programme allait à l'encontre de l'intérêt général. Le pouvoir du Parlement repose alors sur sa fonction délibérative et sur sa capacité à destituer le Gouvernement.

M. José Manuel ARAÚJO a confirmé que le plus important est que le Parlement soit en mesure de pouvoir dire stop au Gouvernement si cela paraît nécessaire.

M. Liam LAURENCE SMYTH (Royaume-Uni) a souligné qu'il était important, au Royaume-Uni, qu'il y ait un laps de temps suffisant entre les élections et la nomination et l'ouverture de la législature. Il a souligné qu'à la Chambre des Communes, il n'y avait pas de sièges mais des bancs, et que cela pouvait parfois perturber les membres. Cet exemple anecdotique révèle que les membres ont besoin de se familiariser avec les locaux.

Au Royaume-Uni, en 2017, la date de convocation du Parlement a dû être repoussée car les résultats du scrutin étaient très serrés, ce qui a rendu des négociations nécessaires. Il s'agissait d'une situation nouvelle dans le pays qui jusqu'à présent avait toujours connu des majorités claires. C'est aussi dans ce type de circonstances que l'ASGP s'avère être un forum de discussion utile car elle permet d'apprendre beaucoup des pays et des défis auxquels ils sont confrontés.

M. Charles ROBERT (Canada) a remarqué qu'il existait une différence entre la théorie et la pratique. Lorsque la théorie parle de collaboration, la pratique parle de contrôle. La discipline de partis au-dessus des parlementaires permet au Gouvernement en place d'exercer un très haut niveau de contrôle, ce qui conduit à ce qu'il y ait moins de contrôle parlementaire. Il existe certes des procédures de contrôle qui doivent être exercées, mais même sur ces procédures le Gouvernement exerce un certain contrôle. Au Canada, les leaders des partis signent les papiers de candidature aux élections, ce qui permet d'exercer une pression sur les membres qui ne voteraient pas conformément aux lignes du parti, car ils pourraient se retrouver non rattachés à un groupe politique.

Mme Lydia KANDETU (Namibie) a souligné que le Parlement Namibien était bicaméral et que le pouvoir exécutif provenait de l'Assemblée nationale. Les ministres peuvent néanmoins aussi être nommés au sein du Conseil national. En termes de contrôle parlementaire, les Commissions des finances des deux chambres contrôlent le Gouvernement. Les parlementaires doivent également être bien intégrés au sein de

leurs partis. La frontière entre la collaboration et le contrôle est très mince dès lors que les ministres sont aussi membres des partis politiques.

M. BURTON a remarqué que des systèmes différents pouvaient prévaloir entre les deux chambres d'un Parlement bicaméral. À la Chambre des Communes du Royaume-Uni, le Gouvernement a une majorité très courte, ce qui la conduit à une plus grande indépendance vis à vis des membres du Gouvernement mais aussi des syndicats européens. La dynamique du contrôle parlementaire a aussi pu être testée en cas de majorité courte.

M. le Président Philippe SCHWAB, reprenant les mots de Charles Robert, a déclaré que si la collaboration était une théorie et le contrôle la réalité, la pause-café était quant à elle une nécessité !

*****L'association a pris une pause-café entre 11h05 et 11h30*****

M. le Président Philippe SCHWAB a invité les deux autres rapporteurs à venir exposer le résultat des discussions de leurs groupes de travail.

Mme Hajer SAHROUI (Tunisie) a précisé que le groupe arabophone avait travaillé sur le thème du contrôle du Parlement sur le Gouvernement.

Après avoir rappelé qu'il existait une séparation des pouvoirs conduisant à ce qu'une autorité fasse la loi, une autre l'applique et une autre la juge, elle a souligné que la fonction de contrôle était essentielle dans les Parlements modernes et qu'il s'agit d'un signe de bonne gouvernance. Au-delà de la fonction législative, le Parlement peut permettre de trouver un équilibre entre les autorités. Dans tous les systèmes démocratiques, le Parlement se doit de contrôler l'action du Gouvernement en utilisant un certain nombre d'outils et de procédures.

L'une des questions débattue par le groupe était relative aux objectifs du Parlement lorsqu'il contrôle le Gouvernement qui peuvent être de garantir la transparence dans l'action du Gouvernement, de questionner sa politique, de voir si elle est appliquée de façon efficace et si elle atteint les objectifs fixés. Ce contrôle est exercé au moyens de techniques éprouvées dans de nombreux Parlements.

Dans les Parlements des pays arabes, existent les questions écrites et les questions orales. Les questions écrites sont posées au Gouvernement qui doit y répondre dans un délai prédéfini. Les questions orales ont généralement lieu sur un créneau horaire régulier de séance.

Les Parlements exercent également le contrôle parlementaire au moyen des commissions, qui jouent un rôle significatif en la matière. Il existe les Commissions thématiques, qui sont compétentes dans un domaine prédéfini, et les Commissions d'enquête, qui sont constituées pour mener des investigations sur un événement particulier. Certains Parlements arabes ont aussi une Commission des finances spécialisée dans le contrôle budgétaire.

La question s'est posée de savoir comment améliorer encore les procédures de contrôle au sein des Parlements arabes. Il a été envisagé de développer leurs Constitutions sur

ce point, d'améliorer les procédures internes, d'accroître les pouvoirs du Parlement ou de certains organes parlementaires.

Elle a conclu que, dans l'optique de renforcer le contrôle parlementaire, il importait de faire en sorte que les parlementaires soient protégés dans l'exercice de leurs fonctions, qu'ils doivent pouvoir exercer librement et de façon transparente.

M. Christophe PALLEZ (France) a rendu-compte des travaux du groupe francophone qui portait sur le thème : « antiparlementarisme et déontologie de la fonction publique parlementaire ».

Il a souligné que le groupe avait considéré que l'un des aspects du sujet, qui consiste à dire que le comportement des fonctionnaires parlementaires pourrait être à la source de l'antiparlementarisme, n'était pas un véritable problème. Bien que dans certains pays il semble que les fonctionnaires s'expriment sur les réseaux sociaux pour dénigrer le Parlement ou divulguer des informations, ce type de comportement n'existe pas dans les Parlements francophones représentés.

S'agissant de l'antiparlementarisme, le groupe a envisagé deux aspects du sujet : le premier est traditionnel, il s'agit de la méfiance de la population à l'égard du Parlement pour critiquer les avantages ou « privilèges » des parlementaires, et parfois leur manque de résultat ou de travail. L'absentéisme parlementaire est un élément parfois visible comme par exemple en France où il s'agit d'un élément critiqué. Cet aspect du parlementarisme est assez classique. L'administration parlementaire a un rôle d'information pour donner une meilleure vision du travail parlementaire et la demande des autorités politiques est importante sur ce point.

Un nouvel aspect de l'antiparlementarisme se présente à la suite de l'arrivée dans les Parlements d'élus qui sont eux même en contestation du système et sont là pour le détruire de l'intérieur. Ces parlementaires, qui appartiennent à des partis qui se placent à la marge du système politique, ont une capacité à utiliser l'administration pour contribuer à miner, à détruire ce système parlementaire. L'administration se trouve alors embarrassée car sa déontologie traditionnelle consiste à traiter de façon égalitaire tous les parlementaires. Lorsque ces derniers cherchent des informations destinées à détruire l'image du Parlement, le fonctionnaire est tiraillé entre l'envie de défendre l'institution et la nécessité de traiter de façon égale tous les parlementaires. Il est apparu que les situations ne sont pas comparables entre les différents Parlements. Certains sont confrontés à des difficultés extrêmes, les députés refusant une fois élus de s'informer sur le mode de fonctionnement des parlements. Lors de séances de formation, des élus ont parfois rétorqué que l'administration n'avait rien à leur apprendre.

Face à certains comportements de parlementaires qui ne respectent pas les règles de déontologie, les fonctionnaires doivent aussi jouer le rôle de gardien, rappeler le droit et peut être même parfois la morale.

La conclusion du groupe est qu'il est nécessaire d'avoir une administration forte, stable, solide, qui a des garanties et a donc la possibilité de s'exprimer, de s'affirmer lorsqu'elle constate des écarts, des comportements inadmissibles, qui nourrissent l'antiparlementarisme. Car ces comportements sont ceux qui nourrissent le plus les médias.

L'administration a donc un rôle à jouer lorsque le règlement institue un contrôle déontologique et qu'elle doit faire respecter ces règles. Mais cette tâche est difficile, et l'administration peut d'autant mieux jouer ce rôle lorsque les autorités politiques sont déterminées à faire appliquer les règles déontologiques.

M. Manuel CAVERO (Espagne) a remarqué s'agissant du thème relatif au contrôle parlementaire, que l'approche retenue évoquait le Parlement comme un organe monolithique, alors qu'il s'agit d'organes dynamiques, composés de partis politiques aux points de vue très différents. Il a souligné que le contrôle parlementaire était davantage la fonction de la minorité, plutôt que du Parlement. Au Sénat espagnol, le Gouvernement dispose d'une majorité absolue, et le contrôle est exercé selon des procédures très douces à son égard. Le Gouvernement peut avoir une certaine maîtrise de la façon dont le contrôle parlementaire est exercé. A la Chambre des députés, aucun parti ne dispose de la majorité absolue, et la fonction de contrôle apparaît bien plus forte.

Mme SAHROUI a répondu que la question du contrôle parlementaire était une matière de rang constitutionnel. Lorsqu'il existe une Constitution écrite celle-ci doit prévoir la fonction de contrôle du Parlement car, même si la majorité parlementaire est une notion importante, elle n'exempte pas le Parlement de sa fonction de contrôle qui n'est pas seulement punitive mais consiste aussi à évaluer les objectifs poursuivis par le Gouvernement. Elle a ajouté qu'elle n'était pas d'accord avec l'idée selon laquelle la fonction de contrôle serait différente d'un parlement à l'autre.

M. Dhammika DASANAYAKE (Sri Lanka) a déclaré qu'il était d'accord avec l'idée selon laquelle des mécanismes et des procédures spécifiques de contrôle parlementaire devaient être mis en place pour rendre le contrôle parlementaire effectif. Dans le cas contraire, si le Gouvernement n'avait pas l'intention de laisser la fonction de contrôle prospérer, et si l'opposition ne montrait pas d'enthousiasme à l'exercer, le système ne fonctionnerait pas.

Mme SAHROUI a déclaré qu'elle ne comprenait pas la question de l'enthousiasme, répétant que le contrôle n'était pas une punition mais une évaluation.

M. DASANAYAKE a répondu que les mécanismes et les procédures bien définis aidaient à assurer l'effectivité du contrôle parlementaire, mais que les règles pouvaient facilement être contournées par manque de volonté politique.

Mme SAHROUI a souligné que certains parlements confiaient le rôle de contrôle du budget à l'opposition. L'opposition peut donc se voir confier un rôle important, ou pas.

M. le Président Philippe SCHWAB a remercié les membres pour leur travail et leur participation au débat.

6. Communication par M. Masibulele XASO, Secrétaire général de l'Assemblée nationale de la République d'Afrique du Sud : « Le règlement intérieur et les réformes à l'Assemblée »

nationale : le cas du Parlement de la République d’Afrique du Sud »

M. le Président Philippe SCHWAB a invité l’orateur à présenter sa communication.

M. Masibulele XASO a présenté la communication suivante :

INTRODUCTION

Le présent document offre un aperçu du Règlement de l’Assemblée nationale du Parlement sud-africain. En particulier, il présente les dispositions fondatrices de la Constitution et ses valeurs ; le pouvoir du Parlement de déterminer et de contrôler les arrangements internes ; et l’environnement législatif en évolution. Il se penche également sur les réformes récentes concernant les règles en mettant l’accent sur le rôle et les pouvoirs du président de l’Assemblée ; les mini-séances plénières ; le privilège parlementaire et la liberté d’expression ; le processus législatif des projets de loi non exécutifs ; et l’amélioration de la surveillance de l’exécutif.

DISPOSITIONS FONDATRICES DE LA CONSTITUTION

La lutte pour la liberté en Afrique du Sud, contre l’oppression, le colonialisme et l’apartheid, a été longue et difficile et, pendant de nombreuses années, semblait sans espoir. Pourtant, le peuple sud-africain s’est enfin réuni pour définir une nouvelle voie et s’engager dans un nouvel ordre démocratique. Cet ordre s’est traduit par l’adoption de la Constitution, promulguée le 10 décembre 1996 - il y a une vingtaine d’années. Les dispositions fondatrices de la Constitution déclarent que -

L’Afrique du Sud est un État de droit souverain, démocratique, fondé sur les valeurs suivantes :

- 1) La dignité humaine, l’égalité et la promotion des droits de l’homme et des libertés*
- 2) L’absence de racisme et de sexisme*
- 3) La suprématie de la Constitution, et*
- 4) Le suffrage universel pour les adultes, des élections régulières et une forme de gouvernement multipartite.*

Pour donner effet à ses valeurs et à ses principes, et promouvoir et protéger les libertés individuelles, la Constitution a créé un éventail d’institutions, y compris des assemblées législatives nationales et provinciales. Au niveau national, la Constitution a créé un Parlement bicaméral, composé de l’Assemblée nationale et du Conseil national des provinces, chacun ayant des fonctions et des responsabilités spécifiques. L’Assemblée nationale a, quant à elle, été conçue comme le principal vecteur de la représentation publique : elle serait la voix du peuple et de ses divers intérêts. La tâche de l’Assemblée mandatée par la Constitution, en tant que collectif, est de ...

... garantir le gouvernement par le peuple en vertu de la Constitution. Elle le fait en choisissant le Président, en fournissant un forum national pour l’examen public des questions, en adoptant des lois et en surveillant et supervisant l’action menée par l’exécutif.

POUVOIRS DE DÉTERMINER ET DE CONTRÔLER LES ARRANGEMENTS INTERNES DU FONCTIONNEMENT DE LA CHAMBRE

L'article 57 de la Constitution stipule que l'Assemblée peut déterminer et contrôler ses propres arrangements internes et établir des Règles et des Ordres concernant ses affaires en tenant dûment compte de la démocratie représentative et participative, de la responsabilité, de la transparence et de la participation du public. En résumé, l'Assemblée est habilitée, dans les limites de la loi, à décider de la meilleure façon d'organiser ses affaires et de fixer les procédures et les paramètres du débat, de la participation des parties et du public et de la prise de décision.

Avec l'adoption de la Constitution, la première Assemblée a dûment entrepris la révision de ses Règles, bien que cette révision ait surtout porté sur le système de comités, les questions posées à l'exécutif et le processus législatif. Les autres Règles y compris, par exemple, celles relatives aux séances plénières et à l'ordre du jour n'ont pas été modifiées.

L'ENVIRONNEMENT LÉGISLATIF EN ÉVOLUTION

Cependant, au cours des vingt prochaines années, il est devenu de plus en plus évident que, avec l'évolution de la démocratie et l'évolution de l'environnement législatif, il était nécessaire de repenser et de réviser globalement les Règles. En conséquence, en 2012, le Comité du Règlement de l'Assemblée a entrepris un examen complet de ses procédures et pratiques. L'examen des Règles a pris beaucoup de temps et a nécessité des consultations prolongées entre les parties, les experts et les organismes publics. Les parties ont également commandé de nombreuses études comparatives sur les systèmes et pratiques politiques d'autres Parlements, qui ont tous servi à informer et guider les délibérations. Les nouvelles Règles (9^e édition) ont finalement été adoptées en 2016 ; quatre ans après le commencement de l'examen.

Les nouvelles Règles ont mis en place un certain nombre de réformes destinées à renforcer le pouvoir législatif et à lui permettre de remplir plus efficacement ses fonctions constitutionnelles. D'abord, au cours des vingt dernières années, l'Assemblée a connu un roulement de membres relativement élevé. En conséquence, beaucoup de connaissances institutionnelles ont été perdues. Les nouvelles Règles ont donc codifié de nombreuses conventions et pratiques élaborées depuis 1996 ; facilitant ainsi l'accès, la compréhension et la mise en œuvre des procédures. Dans le même temps, toutefois, on a estimé que ces développements devaient être pondérés en tenant compte du caractère indésirable de la surréglementation ou des frustrations en termes de la gestion politique du Parlement.

Une question qui a été longuement discutée au cours de l'examen était l'état des règles elles-mêmes ainsi que l'applicabilité des conventions et des pratiques. En ce qui concerne le premier, il a été reconnu que les Règles ne devraient pas être modifiées simplement pour des raisons de commodité et, pour éviter de tels cas, il a été décidé d'augmenter le quorum et la majorité requise pour la modification ou l'adoption de nouvelles Règles par la Chambre. En ce qui concerne les conventions et les pratiques, les nouvelles Règles ont proclamé qu'elles devraient uniquement guider les procédures et ne pas être exécutoires, bien que les présidents de séance puissent demander la conformité en cas de besoin.

LE RÔLE ET LES POUVOIRS DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE

Le rôle et les pouvoirs du président de l'Assemblée ont également retenu l'attention. Depuis la création du premier Parlement démocratique en 1994, il a été entendu et la coutume voulait que le président de l'Assemblée et les autres présidents de séance ne

réglementent ou facilitent que les débats à la Chambre et ne se prononcent pas sur des questions de procédure. Malgré cela, les tribunaux ont constaté que le président de l'Assemblée a le pouvoir de programmer l'audition de certains types de motions, soit celles découlant des prérogatives constitutionnelles, et qu'il peut déterminer la procédure de vote à suivre pour trancher une question devant la Chambre. Conformément aux conclusions de la Cour, le président de l'Assemblée a décidé qu'une motion de censure contre le Président serait faite au scrutin secret. C'était d'une importance non négligeable parce que les motions précédentes de cette nature n'étaient pas décidées par scrutin secret. Certains de ces pouvoirs ont depuis été intégrés dans les Règles, tandis que d'autres doivent encore être incorporés.

Mini-séances plénières

En ce qui concerne les principales responsabilités de l'Assemblée, l'examen visait à accroître et à renforcer la capacité de la Chambre de discuter des questions d'intérêt public et d'y répondre. Ceci a été réalisé, *entre autres*, par l'introduction de mini-séances plénières, des sous-structures spécifiques de la Chambre. Ces structures n'ont pas été conçues pour prendre des décisions, toutes les décisions étant reportées à la prochaine séance plénière, mais plutôt pour permettre plus de possibilités de débat, en particulier les débats sur les rapports et les motions, dont beaucoup n'ont, dans le passé, pas toujours reçu l'attention voulue.

PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE ET RÈGLES DE DÉBAT

Comme indiqué précédemment, la révision des Règles en 1996 n'a pas porté sur les procédures régissant le débat, le décorum et l'ordre à la Chambre - celles-ci datant de l'ère pré-démocratique. Par conséquent, beaucoup de temps a été consacré, au cours de la révision récente, à délibérer et à affiner ces questions. En ce qui concerne le privilège parlementaire et la liberté d'expression, la Constitution de l'Afrique du Sud stipule à l'article 58 que les membres de l'Assemblée :

Ont la liberté de parole au sein de l'Assemblée et de ses comités, sous réserve de ses règles et ordres ... et ne sont en aucun cas passibles de poursuites civiles ou pénales, d'arrestation, d'emprisonnement ou de dommages-intérêts pour leurs déclarations ou révélations présentées ou soumises à l'Assemblée ou l'un de ses comités.

Le Comité du Règlement a affirmé que ce pouvoir était un élément fondamental de la démocratie et que les Règles devaient, en principe, prévoir et être interprétées de manière à limiter le moins possible la liberté d'expression. Parallèlement, cependant, ils ont également convenu que les Règles devaient faciliter le fonctionnement de la Chambre et préserver son décorum et sa dignité. Par conséquent, les nouvelles Règles interdisent tout langage *offensant, injurieux, insultant, irrespectueux ou grossier*, tel langage étant considéré comme non parlementaire. Provenant d'un précédent Ordre permanent, une autre règle a été ajoutée selon laquelle un Membre n'a pas le droit d'imputer d'intentions malhonnêtes, ou de porter des accusations contre un autre Membre sauf par voie d'une motion dûment formulée et motivée, qui pourrait être dûment examinée par la Chambre.

Au cours des dernières années, l'Assemblée a connu des cas où la Chambre était tellement perturbée qu'elle ne pouvait pas mener ses affaires. Pour régler ce problème, les nouvelles Règles contiennent des dispositions précises pour l'expulsion des membres d'une séance qui persistaient à perturber les procédures ou à défier le président du comité. Du personnel spécialisé doté des compétences et des capacités

appropriées a ensuite été nommé qui, sur l'ordre du président de l'Assemblée, pouvait expulser les Membres impliqués dans le désordre. En vertu d'un accord, le Règlement a également créé un comité chargé d'enquêter sur les circonstances ayant mené à l'expulsion d'un Membre et de déterminer si les procédures requises ont été suivies dans chaque cas.

Un autre sujet de préoccupation que la révision visait à résoudre était la confusion et, parfois, l'utilisation abusive de rappels au règlement. Une pratique s'était développée selon laquelle certains Membres invoqueraient un rappel au règlement uniquement dans le but d'interrompre une procédure. Pour résoudre ce problème, les nouvelles Règles ont précisé qu'un rappel au règlement doit se limiter à une question de procédure et qu'un Membre soulevant une telle question doit commencer par énoncer la Règle qui, à son avis, a été enfreinte. De plus, une décision d'un président de séance sur un rappel au règlement est définitive et contraignante. Un membre qui se sent lésé par la décision d'un président de séance sur un rappel au règlement pourrait par la suite, par écrit, demander au président de l'Assemblée de renvoyer le principe ou l'objet de la décision au Comité du Règlement. Le Comité du Règlement peut traiter le renvoi comme il le juge approprié, à condition qu'il se limite au principe ou à l'objet de la décision, et ne peut en aucune manière examiner la décision spécifique qui est définitive et contraignante. Dans le cas où un Membre persisterait dans des interjections, le Règlement prévoit également qu'un président de séance peut désactiver le micro de ce Membre et l'empêcher ainsi de continuer.

Le processus législatif des projets de loi non exécutifs et l'amélioration de la surveillance de l'exécutif

En ce qui concerne le processus législatif, le Règlement a fixé la pratique de tenir des débats en première lecture sur les Projets de loi. De plus, les Règles ont régularisé l'adoption des Projets de loi et ont confirmé que les Projets de loi d'initiative gouvernementale et parlementaire (les Projets de loi non exécutifs) doivent être traités de la même manière. Il est à noter que la Chambre a récemment approuvé un Projet de loi d'initiative parlementaire pour la première fois.

Enfin, l'examen des Règles visait à favoriser et à permettre une meilleure surveillance parlementaire de l'exécutif. À cet égard, il a été prévu que les questions orales aux ministres - qui ont lieu tous les mercredis durant les séances - seraient de trois heures plutôt que deux, comme c'était le cas auparavant. De plus, les Règles exigeaient qu'un mécanisme soit mis en place pour surveiller la rapidité des réponses de l'exécutif aux questions. Plus tard, le Comité du Règlement a décidé que ce mécanisme prendrait la forme d'un comité chargé de recevoir des rapports sur toutes les questions jugées comme étant sans réponse et, par la suite, de prendre les mesures appropriées pour résoudre de tels événements.

CONCLUSION

La 9e édition des Règles de l'Assemblée est en vigueur depuis un peu plus d'un an. Ils ont, de toute évidence, amélioré le fonctionnement de la Chambre, notamment en suscitant une nouvelle appréciation de la procédure parlementaire parmi les membres. Certaines Règles doivent néanmoins encore être pleinement appliquées ou mises en œuvre et, en tant que telles, doivent encore être soumises à des épreuves et des précédents établis. Par ailleurs, malgré le niveau élevé de consensus entre la plupart des parties sur de nombreuses Règles, certaines Règles restent contestées. Un exemple de cela concerne les procédures de révocation (destitution) du Président. Dans un jugement récent, les tribunaux ont affirmé que l'Assemblée nationale devait mettre en

place des règles pour réglementer ce processus, une tâche que la Chambre entreprend actuellement.

Les facteurs ci-dessus illustrent le fait que les procédures du Parlement ne sont pas des articles statiques, mais vivants et doivent être continuellement évalués pour s'assurer qu'elles jouent correctement leur rôle et donnent à la législature les moyens de parvenir à une plus grande réactivité et efficacité dans la poursuite d'une nation plus équitable, juste et prospère.

RÉFÉRENCES

1. La Constitution de la République d'Afrique du Sud (loi 108 de 1996).
2. Les Règles de l'Assemblée nationale, Parlement, République d'Afrique du Sud, (9e édition) 2016.
3. Procès-verbal du Comité du Règlement de l'Assemblée nationale, 2016.
4. Sous-comité d'examen des règles de l'Assemblée nationale, rapports et procès-verbaux, 2016



Mme Damayanti HARRIS (Indonésie) a demandé comment le Gouvernement pouvait apporter son soutien pour ces nouvelles procédures, en particulier lorsqu'il est habitué à fonctionner dans le cadre de l'ancien système.

M. Dhammika DASANAYAKE (Sri Lanka) a souhaité en savoir plus sur les votes à bulletins secrets, et a notamment demandé s'ils étaient prévus dans le Règlement.

M. Jean NGUVULU KHOJI (République démocratique du Congo) a relevé que les règlements intérieurs n'étaient pas immuables et que cette intervention était une bonne illustration que les règlements doivent évoluer au grès des circonstances du moment. Il a demandé s'il était possible de disposer du règlement de l'Assemblée Sud-Africaine et s'il était disponible en français.

M. Simon BURTON (Royaume-Uni) a souligné que les relations entre le Parlement et les tribunaux étaient très compliquées en raison du privilège parlementaire. Il a déclaré que la Constitution Sud-Africaine apparaissait comme un modèle sous de nombreux aspects, et a voulu savoir à quel point elle était stable, et si elle pouvait être modifiée.

M. XASO a répondu qu'en vertu de la Constitution, le vote à bulletin secret n'était utilisé que pour l'élection du Président du Parlement, si le résultat était contesté. Le scrutin nominal est la règle, et c'est ce qui a été contesté devant les tribunaux. La Cour constitutionnelle a confirmé que les autorités de l'Assemblée disposaient d'un pouvoir discrétionnaire de ne pas prévoir de vote à bulletin secret pour une motion de censure, et que le Président de l'Assemblée pouvait décider de la tenue d'un bulletin secret dans certaines circonstances. Le Parlement a ensuite sensiblement renforcé ses procédures internes.

Le respect du règlement peut découler d'une application claire et constante du règlement. Un forum des chefs de partis se réunit chaque semaine, et si la moindre difficulté procédurale survient, le greffier de la Chambre peut leur donner toutes les

explications nécessaires. Très souvent, les membres ne se plaignent pas dans un souhait de défiance, mais en raison d'une méconnaissance des règles ou d'un malentendu.

Le Parlement Sud-africain a diffusé son règlement, en langue anglaise, sur son site internet.

Il a ajouté que selon lui, la Constitution semblait suffisamment stable, et qu'elle ne pouvait être révisée que par une majorité qualifiée des 2/3 des membres. Le Gouvernement ne dispose pas d'une telle majorité, et a donc besoin du soutien des autres partis. La Cour constitutionnelle est très ferme et toujours disponible pour protéger la Constitution.

M. Lutgado B. BARBO (Philippines) a précisé qu'il souhaiterait savoir comment l'immunité parlementaire pouvait être définie, et quelle définition pouvait être donnée du « langage non parlementaire ». Il a donné l'exemple d'un membre qui dirait que le Président devient un dictateur : une telle affirmation serait-elle considérée comme étant du « langage non parlementaire » ? Il a voulu savoir si un parlementaire pourrait être poursuivi pour avoir fait une telle remarque.

M. Charles ROBERT (Canada) a souligné qu'il y avait un débat à avoir au sujet de l'interférence des tribunaux sur les affaires parlementaires. Une telle ingérence révèle que le Parlement n'est finalement pas réellement l'organe suprême puisqu'il est sujet aux décisions de la Cour.

M. Nelson AYEWOH (Nigéria) a demandé selon quelle périodicité le règlement pouvait être modifié et si les modifications devaient être approuvées à la majorité.

M. XASO a répondu qu'il n'existait pas de définition universelle du langage non parlementaire. En Afrique du Sud, le contexte est pris en considération pour prendre la décision. Et la règle est de préserver le plus grand niveau de liberté possible dans les débats, sans remettre en cause les déclarations politiques, même si elles sont fortes. L'important est de savoir si les propos tenus sont insultants, choquants, inconvenants, si la personne à qui ces propos s'adressent se sent insultée. Il a souligné que son pays s'était inspiré de la pratique d'autres pays, comme le Kenya, pour déterminer les règles à appliquer.

Il a souligné qu'il y avait eu des exemples récents de jugements de tribunaux contre des parlementaires toujours en fonction. Il a par exemple été décidé que, si un parlementaire est condamné pour fraude, le jugement peut être énoncé, mais le membre ne peut pas être qualifié de « fraudeur » : il s'agit là d'une frontière entre ce qui est factuel et ce qui est personnel.

Il a souligné que lorsque la Cour constitutionnelle prend une décision qui va à l'encontre d'une décision du Président de l'Assemblée nationale, elle aurait toujours préféré pouvoir faire différemment pour éviter les interférences.

La décision la plus récente de mise en accusation a divisé le tribunal. Le Président de la Cour a considéré que le jugement de la Cour était sur le point de constituer une interférence avec le Parlement et a évoqué la question de la séparation des pouvoirs.

Pour modifier le règlement, le Comité du Règlement doit prendre une décision qui est soumise à la Chambre, qui doit accepter la modification à la majorité de la moitié des voix plus une. Les modifications peuvent être conséquentes, mais souvent, les modifications peuvent aussi être réalisées au moyen d'une résolution qui peut offrir une certaine souplesse.

M. le Président Philippe SCHWAB a remercié M. XASO pour sa communication et les membres pour le débat très vivant qui a suivi.

7. Remarques de conclusion

M. le Président Philippe SCHWAB a levé la séance.

La séance est levée à 11h32.



QUATRIEME SEANCE

Mardi 27 mars 2018 (après-midi)

Présidence de M. Philippe SCHWAB, Président.

La séance est ouverte à 14h40.

1. Remarques introductives

M. le Président Philippe SCHWAB a accueilli les membres.



Thème : Le Parlement et la Société

2. Communication par M. Abdullah ALDOSERI, Secrétaire général du Conseil des représentants du Bahreïn : « L'expérience du Parlement du Bahreïn en matière de communication avec la société civile »

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

M. Abdullah ALDOSERI a présenté la communication suivante :

Au nom d'Allah, le Miséricordieux, le Compatissant,
Louange à Allah, Seigneur des Univers, et prière et paix
sur le plus noble des prophètes et messagers,
notre Prophète Mohammed bin Abdallah Al Hadi Al Amine

Monsieur Philippe Schwab, Président de l'Association des Secréaires généraux des
Parlements auprès de l'Union Interparlementaire,
Mesdames et messieurs les Secréaires généraux membres de l'Association,
Mesdames et messieurs ici présents,
Que la paix et les bénédictions de Dieu soient sur vous,

Nous aimerions en premier lieu exprimer nos remerciements et notre estime à la
Fédération Suisse pour son accueil de la 138ème session de l'Union
Interparlementaire, comme nous vous exprimons à tous notre plaisir de vous
rencontrer dans cette enceinte importante de l'Union qui est considérée comme la
tribune démocratique du monde.

Mesdames et messieurs,

Le Conseil des représentants du Royaume de Bahreïn a adopté au début de la quatrième session parlementaire de la période 2014-2018 « Le programme de l'engagement communautaire », et a composé par conséquent au 10 février 2015 un Comité pour l'engagement communautaire qui dépend du Secrétariat général du Conseil des représentants, et qui réunit les différents directeurs de départements et les dirigeants du Secrétariat général, sous la supervision directe de Son Excellence le Président du Conseil et de la mienne personnellement. Le Comité a mis en œuvre de nombreuses initiatives, programmes et activités pour les citoyens et résidents du Bahreïn, ayant pour objectif principal l'exposition à l'opinion publique du rôle, des activités et des efforts de l'autorité législative, dans le cadre du Projet de réforme et du processus démocratique dirigé par le monarque du pays, Sa Majesté le Roi Hamad bin Isa Al Khalifa. Les objectifs englobaient aussi l'implémentation du partenariat populaire, la communication efficace avec les différents groupes et secteurs de la société bahreïnienne, une meilleure connaissance des opinions, remarques et propositions des citoyens, la dissémination de la culture et de la sensibilisation parlementaires, le développement et la croissance des relations avec la société et l'étude des différentes propositions et besoins à travers des rencontres, des forums, des visites sur le terrain aux gouvernorats, aux conseils populaires, organismes, associations, centres et établissements éducatifs des écoles et des universités.

Depuis que le Bureau du Conseil des représentants a approuvé l'organisation de nombreux forums, réunions et visites dans le cadre du projet de « l'engagement communautaire », le Conseil a veillé à renforcer la communication avec les administrations étatiques à travers des visites sur le terrain pour mettre en œuvre ce partenariat communautaire avec les représentants du peuple bahreïnien ainsi qu'avec le public, et ceci à partir de l'intérêt que les représentants du peuple portent aux avis, remarques et demandes des citoyens et au développement de la coopération avec les organisations de la société civile et les médias.

Le projet de l'engagement communautaire du Conseil des représentants a travaillé à réaliser un plan ambitieux à travers le Comité d'engagement communautaire du Secrétariat général du Conseil. Ce plan comportait un certain nombre d'activités et de programmes où de nombreuses personnalités ont profité des occasions pour communiquer avec les citoyens, en plus des discussions relatives aux sujets scientifiques, des exposés qui ont été faits aux différents groupes et catégories pour présenter les travaux du Conseil, ainsi que ses réalisations et efforts dans les différents domaines.

Les activités les plus importantes qui ont été exécutées par le Comité d'engagement communautaire sont les suivantes :

1) Le Forum Parlementaire de la Jeunesse qui s'est tenu le 18 février 2015, ce forum avait été lancé pour réaliser la vision ambitieuse de son Excellence le Président du Conseil, qui voulait faire de la quatrième session parlementaire du Conseil des représentants « un Conseil de réalisations et de développement pour la nation et les citoyens » grâce aux efforts conjoints de tous les enfants du pays, dans tout poste ou administration, publique et populaire, et à travers les différents secteurs de la société avec la jeunesse en tête. L'objectif de ce forum étant de définir les besoins et les aspirations de la jeunesse, le Conseil des représentants a veillé à ce que ce forum soit le premier forum et programme du Conseil, dans sa foi que les jeunes représentent

les outils de l'avenir, et que les lois et propositions adoptées de nos jours sont des règles nationales solides pour les lendemains et l'avenir florissant pour les jeunes du Royaume de Bahreïn. Les différentes recommandations et propositions sur lesquelles le forum a abouti ont beaucoup intéressé le Conseil des représentants qui les a considérés comme des priorités de travail dans le Comité de la jeunesse et des sports.

2) Le Forum parlementaire des sports : Le Conseil étant convaincu de l'importance du secteur sportif dans le processus de développement global, le forum parlementaire des sports s'est tenu le 26 février 2015 avec la participation de plus de 200 athlètes et journalistes, dont plusieurs athlètes anciens et actuels, des responsables de l'Organisation générale de la jeunesse et des sports, du Comité olympique du Bahreïn, des représentants des fédérations sportives et des clubs nationaux, ainsi que d'un certain nombre de hautes personnalités du Royaume intéressées par les affaires sportives. Le but du forum était de s'informer de près sur le mouvement sportif dans le Royaume de Bahreïn et sur les difficultés qu'il rencontre, et d'aboutir à des recommandations pour développer le sport bahreïnien, surmonter tous les défis et réaliser les aspirations en coopération avec l'honorable gouvernement.

3) Le Forum parlementaire des pêcheurs : Le Comité d'engagement communautaire du Conseil des représentants a organisé en date du 26 mars 2015 le Forum parlementaire des pêcheurs avec plus de 120 participants dont des pêcheurs bahreïnien, des représentants de l'état, des membres des conseils municipaux, des parties prenantes et des spécialistes de la pêche et de la richesse maritime et des affaires municipales. Les résultats du forum ont été des recommandations pour une vision claire du développement des rôles de surveillance et législatif dans le soutien aux pêcheurs et la préservation des ressources marines, la contribution pour assurer la continuation de la profession de pêche et sa longue histoire au Royaume de Bahreïn afin de préserver les moyens de subsistance de milliers de familles bahreïniennes.

4) Le Forum parlementaire du travail : Parallèlement à la célébration du Royaume de Bahreïn de la Journée internationale du Travail qui tombe le 1er Mai, le Comité d'engagement communautaire du Conseil des représentants a organisé le forum parlementaire du travail le 27 avril 2015, avec la participation de nombreux responsables du Ministère du travail, de représentants de la fédération générale des travailleurs de Bahreïn, de la fédération libre des travailleurs de Bahreïn et d'autres intéressés par les affaires du travail. L'objectif du Conseil était de contribuer à réaliser les aspirations et les espoirs des travailleurs et des membres du secteur syndical, qui constituent la pierre angulaire du processus de développement économique, et qui participent activement dans la construction du pays et la réalisation de ses espoirs. Le Conseil, représenté par le Comité des services, s'est aussi intéressé aux propositions et remarques des participants.

5) Le Forum parlementaire de la femme : Son Excellence M. Ahmad bin Ibrahim Al Mulla, Président du Conseil des représentants, a inauguré au matin du 21 mai 2015 le « Forum parlementaire de la femme » avec la participation de représentants des associations et commissions féminines, d'un certain nombre d'organismes officiels de l'état, du Conseil supérieur de la femme, et en présence de députés. Le forum représentait une participation du Conseil au soutien de la femme bahreïnienne et à son autonomisation politique et économique, à travers ses efforts pour pourvoir aux besoins de la femme bahreïnienne et de réaliser ses souhaits durant la discussion du budget général de l'état pour les exercices 2015 et 2016 ; tout comme le Conseil des

représentants l'avait souligné lors du vote de confiance au gouvernement et à son programme de travail pour la période (2014 - 2018).

6) Le Forum parlementaire des personnes ayant des besoins spéciaux : Le Conseil des représentants s'est élané de sa conviction de la nécessité d'activer le rôle des personnes ayant des besoins spéciaux et de les intégrer dans la société bahreïnienne étant donné qu'ils sont détenteurs de droits et qu'ils ont aussi des devoirs, et qu'il faut les traiter en toute confiance et responsabilité, et en toute égalité et justice, et qu'ils ont le droit à l'éducation, le droit à l'habitat, le droit au travail, le droit aux soins et au soutien, ainsi que le droit aux services. Parallèlement à la discussion du Conseil des représentants du budget général de l'état pour les exercices 2015 et 2016, le Comité d'engagement communautaire a tenu le forum parlementaire des personnes ayant des besoins spéciaux le 28 mai 2015, avec la participation de plus de 170 membres d'associations, de centres et de comités œuvrant dans le domaine des personnes handicapées et de tuteurs, ainsi que d'un certain nombre de responsables de ministères, d'organisations et d'organismes étatiques. Le forum a abouti sur des résultats et recommandations concernant les principaux besoins de la catégorie des personnes ayant des besoins spéciaux, et l'inclusion de certains de ces besoins dans le budget de l'Etat lors de son approbation par le Conseil, et d'autres ont pris la forme d'adoption du Conseil de propositions de loi ou de souhait envoyé à l'honorable gouvernement.

7) Le Comité d'engagement communautaire visite de nombreux conseils populaires : Le Comité d'engagement communautaire a réalisé plusieurs visites aux conseils populaires dans les différents gouvernorats du Royaume durant la période s'étendant de l'année 2015 jusqu'à l'année actuelle 2017. Les rencontres populaires étaient ouvertes avec les citoyens et les résidents, et en présence des députés des gouvernorats concernés. Durant ces rencontres, le Comité d'engagement communautaire a fait une brève présentation de la nature de ses activités, suivie par une présentation visuelle sur la nature des travaux du Conseil des représentants, de ses réalisations les plus importantes au cours des 14 années passées, et des accords parlementaires avec le gouvernement qui ont été inclus dans le programme gouvernemental présenté au Conseil des représentants. De même, tous les besoins et observations des citoyens qui ont assisté à ces rencontres ont été documentés, certaines de leurs demandes ayant été adoptées sous la forme de propositions de loi ou d'un souhait envoyé à l'honorable gouvernement.

8) Le Comité d'engagement communautaire rencontre les écoliers et écolières du Royaume de Bahreïn : Le Comité d'engagement communautaire a organisé une rencontre avec les étudiants en présence de plusieurs députés, du ministre de l'éducation et de l'enseignement ainsi que d'un certain nombre de responsables de ministères et de centaines d'étudiants venant des écoles du ministère de l'éducation et de l'enseignement. Lors de cette rencontre élargie, l'importance de l'enseignement de la culture nationale dans les programmes du ministère a été soulignée, ainsi que l'importance de faire parvenir cette culture à tous les étudiants, à travers leur introduction à la Charte d'action nationale et à la Constitution du Royaume de Bahreïn, de même que la présentation aux étudiants d'un aperçu sur la nature du travail parlementaire au Conseil et des réalisations des députés depuis la naissance du Conseil et jusqu'à présent, spécialement dans les domaines de l'éducation et de l'enseignement.

En conclusion, et suite à cette présentation rapide du programme d'engagement communautaire et de ses activités, nous ne pouvons que vous assurer que les résultats de cet important projet vital ont dépassé les attentes et sont devenus l'une des importantes normes parlementaires, qui est d'élargir la participation communautaire et populaire à la prise de décision, en plus de l'expérience acquise par les personnes impliquées dans ce projet et dont nous serons heureux d'en faire profiter ceux qui le désirent.

Et que la paix et les bénédictions de Dieu soient sur vous,



M. José Manuel ARAÚJO (Portugal) s'est déclaré curieux d'en savoir plus sur la réaction des Commissions de la Chambre, et a demandé s'il y avait eu des conflits d'intérêt ou de compétences entre ces Commissions et la nouvelle Commission.

M. Salaheldeen AL ZANGANA (Irak) a demandé qui avait le pouvoir de créer une telle Commission.

M. Simon BURTON (Royaume-Uni) a souligné que l'action de sensibilisation en matière d'éducation était une fonction très importante du Parlement. Il a demandé si les professeurs étaient impliqués dans ce travail.

M. Jean NGUVULU KHOJI (République démocratique du Congo) a voulu savoir quelle était la place du Comité au sein du Conseil des représentants, s'il s'agit d'une structure interne ou externe, et a demandé comment ce comité était composé.

M. Charles ROBERT (Canada) a demandé quel était le rôle des secrétaires généraux et du personnel parlementaire dans la promotion de ces actions de sensibilisation. Au Canada, la conduite de ces programmes incombe au personnel, et des partenariats avec des ONG ont été conclus pour exécuter les programmes.

M. ALDOSERI a répondu que le secrétariat général a pour fonction de soutenir les parlementaires. Cette Commission a le soutien du Président de l'Assemblée.

Il a souligné que les parlementaires participaient rarement personnellement aux programmes, mais qu'ils prenaient en considération les recommandations qui en émanent et qu'ils pouvaient ensuite les relayer dans leur travail de législation.

Il a confirmé que les professeurs comme les étudiants à l'université sont susceptibles d'être impliqués dans ce programme, et que la délégation du Bahrein à l'UIP était d'ailleurs accompagnée d'une délégation d'étudiants à Genève.

M. le Président Philippe SCHWAB a remercié M. ALDOSERI pour sa communication.

3. Communication par M. Mauro Limeira Mena BARRETO, Directeur général adjoint de la Chambre des députés du Brésil :

« La participation de la société civile au processus d'innovation des Parlements »

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

M. Mauro Limeira Mena BARRETO a présenté la communication suivante :

L'innovation, qui n'implique pas nécessairement une technologie sophistiquée, est un point crucial pour améliorer l'efficacité, l'ouverture et la représentation politique des parlements. L'UIP (Union Interparlementaire), à travers sa proposition sur la création d'un Centre pour l'innovation au Parlement, reconnaît que "l'utilisation innovante d'outils et de services électroniques peut aider les parlements à devenir des institutions encore plus transparentes, responsables et efficaces".⁶

Les processus d'innovation peuvent être stimulés en interne à travers des projets et des plans d'action qui suivent un exercice de planification. Cependant, ne devrions-nous pas inviter les citoyens, en tant que principaux acteurs, à participer aussi au processus d'innovation ? Dans ce sens, la Chambre des Députés partagera avec vous quelques initiatives qui ont été conçues avec la participation de la société brésilienne.

Le premier est "Desafio.leg.br" Portal. C'est une invitation à l'innovation et à la participation populaire promue par la Chambre des Députés. La Maison encourage une compétition ouverte et publique qui invite les citoyens individuels, les petits groupes et les entreprises à créer des solutions aux défis proposés par le parlement. Jusqu'à présent, la compétition a décerné l'équivalent de plus de cent mille dollars américains en prix dans différents concours.

Deux des défis qui ont reçu des contributions des participants sont:

1. Application législative: chaque participant a été mis au défi de développer une application mobile sur le processus législatif, en utilisant des données ouvertes fournies par la Chambre et de le publier sur des magasins électroniques tels que Google Play et Apple Store. Trois participants différents ont été décernés.

2. Nouvelle architecture de portail de la Chambre des Députés: le défi consistait à proposer une nouvelle architecture de navigation et d'information pour améliorer la communication avec la société en offrant un site web plus moderne et un accès intuitif aux informations du point de vue de l'utilisateur.

Afin d'améliorer la participation des citoyens, le personnel de la maison a présenté le nouveau défi du portail, dans l'événement Campus Party (fête sur le Campus) qui s'est déroulé à Brasilia du 14 au 18 juin 2017. Certains des résultats de notre présence au Campus Party (fête sur le Campus) ont été:

- 70 000 visiteurs ont assisté à l'événement pendant 5 jours;
- 4 800 campeurs sont restés au centre des congrès
- 430 personnes inscrites sur notre portail de défi

⁶ Exécution de la stratégie de l'UIP (Union Interparlementaire) pour 2017-2021, disponible sur [http://archive.ipu.org/cnl-e/200/7\(a\)-p1.pdf](http://archive.ipu.org/cnl-e/200/7(a)-p1.pdf)

Pour classer les meilleures idées sur le nouveau portail, le comité des juges a considéré trois critères principaux:

- Conception créative et réactive: le design devrait être moderne et adaptable aux appareils mobiles;
- Interaction et transparence: le portail devrait faciliter la visualisation des données et la participation
- Navigation intuitive: l'architecture proposée, devrait permettre une navigation facile.

Deux participants différents ont été décernés:

Une autre expérience que je veux partager avec vous, est concernant le LabHacker Open Planning. LabHacker (espace à la Chambre des Députés qui favorise le développement collaboratif de projets innovants en matière de citoyenneté liés à la branche législative) est une unité organisationnelle dédiée à cultiver un réseau de parlementaires, la société civile et le personnel du parlement pour promouvoir le développement de projets innovants de citoyenneté liés au Parlement. Afin d'améliorer son efficacité, et établir ses priorités, ils ont développé une planification ouverte dans laquelle trente-trois experts qualifiés de partout dans le pays ont assisté à l'invitation à participer dans l'activité d'une journée. Ils ont échangé des idées sur les bonnes pratiques des laboratoires civiques et des institutions publiques, axées sur la transparence et la participation de la société au processus législatif.

Ils ont répondu à deux questions clés:

1. Qu'est-ce que les institutions publiques doivent faire pour créer un environnement encourageant à l'innovation et à la collaboration?
2. Que doivent faire les institutions publiques pour attirer et retenir l'attention des citoyens sur le débat politique?

En conséquence, le groupe s'est mis d'accord et a défini les directions et les lignes d'action qui guideront cette unité organisationnelle à partir de maintenant.

Une autre manière collaborative que les citoyens peuvent participer de manière innovante est d'améliorer les services du parlement. Ceci est un exemple de la façon dont la participation des citoyens a aidé à reconcevoir un service déjà existant:

L'application d'audience interactive permet aux citoyens de regarder les audiences du comité en ligne et d'envoyer des questions aux membres participant à la réunion. Après des contributions significatives de la part des citoyens et du personnel du comité, elle a été entièrement repensée, ce qui a permis d'améliorer considérablement la convivialité.

Ces initiatives illustrent qu'il est parfaitement possible d'inviter la société à participer non seulement à l'environnement politique, mais aussi dans le processus d'innovation du parlement lui-même. Par conséquent, nous pouvons offrir de meilleurs produits et services axés sur les citoyens, en utilisant leur propre langue et expertise.



M. Christophe PALLEZ (France) a voulu savoir si le projet qui a gagné le prix a ensuite pu créer le nouveau portail du site internet.

M. BARRETO a répondu que ce concours avait été une manière pour la société de participer à la création du site internet.

M. le Président Philippe SCHWAB a remercié M. BARRETO pour sa communication. Il a proposé que, dans la mesure où l'association était en avance sur son programme, les quatre candidats aux postes de membre ordinaire du Comité exécutif pourraient présenter leur candidature à la fin de l'après-midi.

*****L'association a pris une pause-café entre 15h17 et 15h40*****

4. Communication par M. Ali YILDIZ, Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire des pays turcophones : « La participation de la société au processus d'innovation dans les Parlements »

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

M. Ali YILDIZ a présenté la communication suivante :

Cher Président,
Mesdames et messieurs.

Je voudrais remercier tout d'abord M. Philippe Schwab, Président de l'Association des Secrétaires généraux des Parlements pour l'invitation et pour la possibilité de faire un discours dans une réunion importante.

L'Assemblée parlementaire des pays turcophones (TURKPA) est membre associé de l'Association des Secrétaires généraux des Parlements (ASGP) depuis l'an de 2010. Je participe pour la première fois à la session de l'ASGP en qualité du Secrétaire général adjoint de TURKPA. Permettez-moi, de vous informer sur l'histoire et le développement de TURKPA.

L'Assemblée parlementaire des pays turcophones (TURKPA) a été fondée le 21 novembre 2008 au Palais de Dolmabahçe, à Istanbul (Turquie) par le traité signé par les présidents des parlements azerbaïdjanais, kazakh, kirghiz et turc. Le TURKPA fonctionne d'une manière suffisamment transparente par conformité de la Charte de l'ONU.

La TURKPA a l'intention de contribuer au développement du dialogue politique et économique entre les pays liés par des liens ethniques, culturels et historiques et de créer des conditions favorables pour l'élaboration et la mise en œuvre de différentes initiatives visant à maintenir la sécurité régionale et mondiale via la diplomatie parlementaire, en tant qu'une étape qualitativement nouvelle de la coopération interparlementaire.

L'une des tâches principales de TURKPA est l'établissement de nouvelles relations et le développement de relations existantes avec d'autres parlements nationaux et organisations internationales dans la région et dans le monde entier.

À cet égard, la coopération avec l'ASGP a une importance particulière pour nous, puisque tous les parlements membres de TURKPA participent aux activités de l'ASGP. Ces activités revêtent la plus haute importance pour tous les parlements et toutes les organisations internationales, car elles mettent l'accent sur l'approche axée sur les résultats et sur l'obtention de résultats concrets issus des activités des institutions que nous représentons.

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) ont trois dimensions importantes: la communication, la diffusion de l'information et la gestion de l'information. Les dimensions des nouvelles technologies affectent toutes les fonctions du parlement et la plus importante dimension qui influence la fonction représentative du parlement est la communication. Le courrier électronique, le site Web, les formulaires Web, les babillards électroniques (le BBS - bulletin board system), les forums en ligne, les consultants électroniques, le réseau sans fil parlementaire, l'accès Internet au réseau parlementaire comptent parmi les outils les plus importants des nouvelles technologies utilisées pour la communication.

Les structures politiques, administratives et socioéconomiques des pays ont été fortement affectées par les TIC ces dernières années. Puisque le parlement lui-même est une institution publique, les informations qu'il a créées doivent être également accessibles pour l'ensemble de la société. L'un des moyens les plus efficaces d'assurer l'ouverture et la transparence de l'information parlementaire est l'utilisation généralisée des technologies numériques dans les travaux du pouvoir législatif.

Je voudrais mentionner que les pays membres de TURKPA attachent une importance particulière au processus d'innovation dans leurs parlements en vue d'intégrer également le dynamisme de la société. Je tiens à souligner que le sujet de la dernière session plénière de TURKPA tenue les 7 et 8 décembre 2017 à Bichkek, capitale de la République kirghize, était: "*Ouverture et transparence du Parlement: nouvelles technologies dans la prise de décision*". Des discussions fructueuses ont eu lieu sur ce sujet très important et les présidents des Parlements de la TURKPA ont montré leur engagement à assurer l'utilisation des TIC dans les travaux parlementaires en adoptant une déclaration contenant des directives importantes sur cette question.

D'autre part, les pays membres de TURKPA ont certaines expériences importantes dans ce domaine. Tous les parlements membres de TURKPA essaient d'utiliser des nouvelles technologies web de manière multidimensionnelle afin d'assurer directement la démocratie, en augmentant la transparence, en garantissant la participation citoyenne, en rendant le processus législatif plus rapide, plus efficace et moins coûteux, en développant les relations avec les institutions publiques etc.

Au cours des dix dernières années, les sténographies numériques sont enregistrées et indexés pendant les séances et rendues immédiatement accessibles au public. L'expérience de plusieurs pays, y compris des pays européens, a été utilisée dans ce processus. En outre, les protocoles électroniques des sessions parlementaires sont élaborés en temps réel. L'ensemble du processus, depuis l'élaboration du projet jusqu'au moment de l'adoption, est numérisé et intégré au réseau intranet.

Je voudrais souligner que les parlements membres de la TURKPA ont encore un long chemin à parcourir pour intégrer pleinement les TIC dans les activités parlementaires. Cependant, les parlements membres travaillent ardemment et les résultats obtenus nous donnent un grand optimisme.

Chers collègues,

Je tiens encore une fois à remercier les hôtes pour l'organisation des travaux d'un niveau élevé et leur hospitalité cordiale. Je suis impatient de vous rencontrer et de travailler ensemble dans les occasions futures.



M. le Président Philippe SCHWAB a demandé si les membres de TURKPA étaient membres de Parlements nationaux, ou s'ils étaient élus directement.

M. YILDIZ a répondu que tous les membres étaient des parlementaires dans leurs pays, et qu'ils n'étaient pas soumis à une nouvelle élection. Sont membres neuf parlementaires de chaque pays. La session plénière est organisée, à tour de rôle, par chacun des pays membres.

M. Charles ROBERT (Canada) demandé si la TURKPA avait identifié des repères pour évaluer son action.

M. YILDIZ a souligné que de nombreux pays ont célébré leur indépendance dans les années 1990 à la fin de la guerre froide et que l'objectif de TURKPA était d'amener les parlementaires de ces pays à travailler ensemble, de leur offrir une plateforme de discussion. C'est assimilable à un micro-climat qui soutient le développement parlementaire.

M. PALLEZ (France) a souhaité savoir si TURKPA s'intéressait aux minorités turcophones qui existent dans de nombreux pays.

M. YILDIZ a répondu que TURKPA cherchait à intégrer de nouveaux membres et déclaré espérer que l'Ouzbekistan les rejoindrait prochainement. Certains pays participent aussi aux activités culturelles même s'ils ne sont pas membres. Les minorités turques de Russie ou même d'autres pays participent ainsi de temps en temps.

M. Saïd MOKADEM (Conseil consultatif maghrébin) a voulu en savoir plus sur le caractère juridique de cette assemblée, notamment pour savoir si elle est dotée d'un conseil qui émet des recommandations. Il a relevé que les commissions pouvaient émettre des recommandations et a voulu savoir à qui elles étaient adressées. Il a demandé s'il était envisagé de créer un droit communautaire pour les pays membres.

M. YILDIZ a répondu que le secrétariat de TURKPA coordonne l'activité de nombreuses commissions et que les recommandations sont envoyées à tous les parlements concernés. Ces recommandations ne sont pas obligatoires, et les Parlements concernés peuvent les suivre s'ils le souhaitent. Il existe aussi un Conseil composé des Présidents de chaque Parlement. Des rapports sont présentés en session

plénière et des déclarations sont adoptées. L'Assemblée essaye aussi d'harmoniser la législation, par exemple dans le domaine de la lutte contre le terrorisme.

Il a invité les membres de l'association à visiter le site internet de l'organisation à l'adresse www.turkpa.org, qui est traduit en anglais ainsi que dans les quatre langues de l'assemblée parlementaires.

M. le Président Philippe SCHWAB a remercié M. YILDIZ pour sa communication.

5. Elections

M. le Président Philippe SCHWAB a annoncé que quatre candidats avaient déposé leur candidature pour les deux postes vacants de membre ordinaire du Comité exécutif.

Il s'agit, dans l'ordre de dépôt des candidatures, de M. Charles ROBERT, du Canada, de Mme Lydia KANDETU, de la Namibie, de M. Dhammika DASANAYAKE du Sri Lanka, et de Mme Hajer SAHROUI de la Tunisie.

M. Charles ROBERT (Canada) a expliqué qu'il était membre du personnel parlementaire à Ottawa depuis 28 ans. Il a été Greffier à la fois de la Chambre des Communes et du Sénat. En tant que membre de l'ASGP, il a déclaré avoir toujours apprécié cette opportunité pour les membres de se rencontrer et d'échanger sur les pratiques de nombreux pays. Les contacts permettent de faire progresser la profession. Le Canada a ainsi tiré profit de sa participation aux travaux de l'ASGP qui est source d'inspiration. Au Canada, certains programmes ont été développés en réponse directe à certains travaux de l'ASGP, et il s'agit là d'un moyen, pour le Canada, d'aider en retour au développement de la démocratie à travers le monde.

Il a expliqué qu'il serait heureux d'apporter son expérience au Comité exécutif s'il était élu, et qu'il serait heureux de conclure sa carrière en apportant à son tour à l'ASGP une contribution significative.

Mme Lydia KANDETU (Namibie) a expliqué avoir travaillé pour le Gouvernement Namibien pendant 35 ans, dont huit ans à l'Assemblée nationale, et qu'elle était désormais à 5 années de la retraite. Elle a précisé être titulaire de deux masters en administration publique et en politiques publiques.

Le Parlement Namibien a été l'hôte de nombreuses réunions internationales, et elle a précisé être également membre du Parlement Pan-Agricain. Récemment, la Namibie a également accueilli une équipe de l'UIP pour échanger sur les problèmes rencontrés par les femmes.

Elle s'est déclarée ravie d'être membre de l'ASGP où elle apprend toujours beaucoup, et s'est dite particulièrement heureuse de participer au Centre pour l'innovation au Parlement.

M. Dhammika DASANAYAKE (Sri Lanka) a expliqué que son Parlement comprend 225 membres et qu'il est monocaméral. Il a précisé être avocat de

profession, et indiqué qu'il avait débuté sa carrière au département du Procureur général. Il a ensuite rejoint le Parlement en 1994 et est devenu Secrétaire général en 2012. Il a commencé à participer aux sessions de l'ASGP en 2003, et a été présent à chaque réunion depuis 2012.

Ses principales fonctions consistent à administrer le Parlement et à conseiller le Président du Parlement. Dans ce cadre, il a été l'un des experts appelés à aider le Parlement Afghan en 2006 sous la supervision de l'UIP. Il a aussi collaboré avec le Parlement du LAOS à l'invitation des Nations Unies et de l'UIP. Il a également travaillé sur la formation du personnel.

Il a déclaré avoir le sentiment que ce savoir institutionnel, fort de 24 années d'expérience, lui permettrait d'apporter une contribution substantielle au Comité exécutif, et a espéré qu'il aurait l'opportunité de servir l'ASGP.

Mme Hajer SAHROUI (Tunisie) a souligné qu'elle ferait sa communication à la fois en anglais, en français et en arabe car elle s'est dite convaincue qu'il était important que les membres du Comité exécutif parlent ces trois langues. Elle a expliqué avoir fait ses études à l'ENA de Tunis puis à Paris, et qu'elle travaille depuis trois ans à l'Assemblée des représentants du peuple, où elle a d'abord été directrice générale des moyens généraux et où elle a été nommée, un an plus tard, Secrétaire générale. Elle a expliqué qu'au moment de sa nomination, le secrétaire général ne s'occupait que du domaine législatif mais qu'elle avait réussi à réunir les volets administratif et législatif. Cet exemple montre que même s'il est d'usage que l'expérience au sein de l'association soit un critère pour la nomination au Comité exécutif, le critère de l'expérience peut parfois être dépassé si l'on se fixe de nobles objectifs.

Elle a déclaré espérer profiter des expériences des Secrétaires généraux pour en faire bénéficier sa propre assemblée. Elle a précisé avoir comme projet au sein du Comité exécutif de mettre en place des mécanismes pour aider les jeunes parlements, afin que l'association favorise encore le transfert de compétence entre les Parlements.

M. le Président Philippe SCHWAB a souligné que l'élection se tiendrait le lendemain, à 11 heures. Il a invité les membres à vérifier les listes électorales. Seuls les membres, à l'exclusion des membres associés, ont le droit de vote, et à condition de ne pas avoir d'arriéré de paiement supérieur à deux ans. Le vote par procuration doit par ailleurs respecter certaines règles.

Le dépouillement sera réalisé par les deux co-secrétaires, sous la supervision du Président de l'Association et des deux membres du Comité exécutif, **M. José Manuel ARAÚJO** et **M. Allam Ali Jaafer AL-KANDARI**.

6. Remarques de conclusion

M. le Président Philippe SCHWAB a précisé que la séance du lendemain matin commencerait à 10h30, puis a levé la séance.

La séance est levée à 16h32.



CINQUIEME SEANCE

Mercredi 28 mars 2018 (matin)

Présidence de M. Philippe SCHWAB, Président.

La séance est ouverte à 10h33.

1. Remarques introductives

M. le Président Philippe SCHWAB a accueilli les membres et rappelé à ceux qui ne l'avaient pas encore fait de signer la liste de présence.

2. Ordre du jour

M. le Président Philippe SCHWAB a présenté aux membres l'ordre du jour, qui a été accepté.

Mercredi 28 mars (matin)

9h30

Réunion du Comité exécutif

10h30

Thème : Le Privilège parlementaire

Communication de M. Charles ROBERT, Greffier de la Chambre des Communes du Canada : « Etendue du droit de parole en séance plénière et privilège parlementaire »
Débat général : Le contrôle juridictionnel des actes internes du Parlement

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

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

Mercredi 28 mars (après-midi)

14h30

Présentation sur les développements récents au sein de l'UIP

Questions administratives

Projet d'ordre du jour de la prochaine session à Genève (Suisse), en octobre 2018

3. Nouveaux membres

M. le Président Philippe SCHWAB a indiqué que le secrétariat avait reçu une demande d'adhésion qui a été soumise et acceptée par le Comité exécutif.

19. **M. Gholamreza NOURI GHEZELJEH**

Secrétaire général adjoint du Parlement islamique d'Iran

Le nouveau membre a été *accepté*.

4. Communication de M. Charles ROBERT, Greffier de la Chambre des Communes du Canada : « Etendue du droit de parole en séance plénière et privilège parlementaire ».

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

M. Charles ROBERT (Canada) a présenté la communication suivante :

LE PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE : VERS UN NOUVEAU CADRE DE PARADIGME

LA LIBERTÉ DE PAROLE

APERÇU

- Le changement de paradigme selon Kuhn
- Le *Bill of Rights* de 1689 : lien à la Couronne et aux tribunaux
- Révision judiciaire : 'nécessité'
- Réexamen du privilège / Lois fondées sur les droits
- Nouveau cadre de paradigme

LE CHANGEMENT DE PARADIGME SELON KUHN

- **Virage d'un modèle conceptuel accepté à un autre.**
- **Modernisation du privilège.**
- **Approche :**
 - **Fondement initial vs milieu contemporain.**
 - **Conforme aux valeurs modernes.**

3

LE *BILL OF RIGHTS* DE 1689 : LIEN À LA COURONNE ET AU PARLEMENT

- **Le *Bill of Rights* de 1689 confirme le cadre de paradigme.**
- **La Couronne et le Parlement deviennent égaux.**
- **La souveraineté du Parlement.**
- **Confère un « statut » au Parlement et aux députés.**
- **Conseil des ministres au sein du Parlement.
Gouvernement responsable.**

4

RÉVISION JUDICIAIRE : 'NÉCESSITÉ'

Point pivot n° 1 :

- Développement de la démocratie. Progression du droit de vote.
- Accroissement de l'intérêt des citoyens dans les affaires publiques.
- Attentes croissantes en matière de responsabilité.
- Rôle des tribunaux...élaborer un test de « nécessité ».
- La demande est-elle « nécessaire »? : incidence sur la portée.

RÉEXAMEN DU PRIVILÈGE / AXÉ SUR LES DROITS

Point pivot n° 2 :

- Approche à la loi axée sur les droits.
- Préjudice aux citoyens (p. ex., diffamation).
- Tribunaux : sceptiques quant aux demandes superflues.
- La « nécessité » mise en cause pour contester les demandes.
- Un outil d'évaluation dynamique.

NOUVEAU CADRE DE PARADIGME

- Réexamen du privilège pour l'adapter au monde d'aujourd'hui.
- Réduire le risque de préjudice aux citoyens.
- Limites relativement à la liberté de parole.
- Le Parlement doit prendre l'initiative.
- Agent du changement : occasions pour les greffiers / secrétaires généraux.



M. Geert Jan HAMILTON (Pays-Bas) a demandé s'il y avait de nombreux procès au Canada sur des affaires de diffamation à l'encontre de parlementaires, et quel rôle les tribunaux jouaient dans ces cas. Il a expliqué qu'aux Pays-Bas, le privilège parlementaire s'applique aux déclarations tenues au Parlement, mais le Président de la Chambre a le pouvoir de supprimer des propos du compte-rendu s'ils sont considérés comme calomnieux.

M. Lutgardo B. BARBO (Philippines) a souligné que le débat était une composante essentielle du système démocratique et qu'il fallait s'attendre à ce qu'il y ait parfois des remarques désobligeantes qui soient formulées. Il a précisé qu'il considérait que ces remarques ne devaient pas être retirées des comptes rendus des débats. Il a cité l'exemple de parlementaires qui diraient que le Président est corrompu ou qu'il agit de manière arbitraire : ces remarques seraient faites dans l'intérêt des électeurs et ne devraient pas être sanctionnées, il s'agit de propos de nature politique.

Il a expliqué que les Philippines voulaient changer de système de gouvernement pour passer à un système fédéral, et a souligné que le Président ne devrait pas avoir la possibilité de dissoudre le Parlement au seul motif d'un manque de courtoisie dans les propos de parlementaires.

M. Liam LAURENCE-SMYTH (Royaume-Uni) a souligné qu'il était ardu de poser une seule question sur un sujet si complexe. Il a souligné que le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande n'ont pas de Constitution écrite, mais que la Nouvelle-Zélande avait décidé de codifier le privilège parlementaire, contrairement au Royaume-Uni.

Il s'est demandé comment il fallait procéder pour protéger l'importance, pour le Parlement, d'être autorisé à débattre de tous les sujets, y compris ceux qui sont pendents devant les Tribunaux. Il s'est aussi demandé si la possibilité de porter devant

les tribunaux des cas de diffamation ne risquait pas de créer une inégalité de traitement, un droit à deux vitesses pour les individus peu fortunés.

Mme Hajer SAHROUI (Tunisie) a demandé si le fait que les juridictions de droit commun puissent être saisies de propos tenus par des parlementaires lors de débats dans l'hémicycle ne risquait pas de porter atteinte au principe de séparation des pouvoirs, entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire.

M. ROBERT a confirmé que sur un sujet d'une telle ampleur, il y avait matière à discuter davantage. Il a expliqué qu'il n'y avait encore eu aucun cas de diffamation devant les tribunaux, mais que, depuis 1982, il y avait eu quatre affaires devant les plus hautes juridictions impliquant le privilège parlementaire, et une douzaine d'affaires devant les juridictions inférieures. Il a souligné la nécessité d'actualiser les règles en la matière.

Il a souligné avoir cité l'exemple de la liberté d'expression dans la mesure où l'instauration d'une règle précisant ce que les parlementaires ont le droit de faire ou de ne pas faire leur permet de mieux s'autoréguler que dans la situation où aucune limite n'est posée au préalable.

Il a précisé que les lois relatives à la diffamation avaient tendance à être plutôt restreintes, et qu'il était possible de prendre des positions fortes sans que ces positions ne soient considérées comme diffamatoires. Il a expliqué qu'au Canada, les parlementaires ne sont pas autorisés à critiquer la Reine et les juges parce qu'ils n'ont pas la possibilité de répondre.

Il a ajouté que, dans le modèle qu'il défend, les questions de diffamation ne devraient pas être traitées par les tribunaux, mais en interne, au Parlement. La codification du privilège parlementaire donnerait au Parlement la possibilité de régler ces affaires plus facilement. Cela éviterait aussi toute préoccupation liée à une différence de traitement entre les personnes les plus aisées et les personnes défavorisées. Le succès d'une telle proposition reposerait cependant sur une codification du privilège.

M. le Président Philippe SCHWAB a remercié M. ROBERT pour sa communication et les membres pour leurs questions.

5. Election aux deux postes vacants au Comité exécutif :

M. le Président Philippe SCHWAB a invité M. AL KANDARI à faire une brève déclaration.

M. Allam Ali Jaafer AL-KANDARI (Koweït) a proposé de mettre en œuvre la publication d'un livret contenant des informations sur les membres de l'ASGP. Ce livret serait réalisé à la charge de l'Assemblée nationale du Koweït avec la coopération du secrétariat de l'ASGP, et serait ensuite distribué aux membres.

M. le Président Philippe SCHWAB a souligné que cette proposition avait été acceptée par le Comité exécutif.

6. Election et annonces des résultats :

M. le Président Philippe SCHWAB a invité les membres à procéder au vote à bulletin secret.

**

Le scrutin se tint entre 11h05 et 11h20, et le dépouillement de 11h20 à 11h34. Il fut procédé au dépouillement par Mmes Emily COMMANDER et Perrine PREUVOT et M. Daniel MOELLER, sous la supervision de M. PHILIPPE SCHWAB, M. Allam Jaafer AL-KANDARI et M. José Manuel ARAÚJO.

**

M. le Président Philippe SCHWAB a proclamé les résultats de l'élection :

Nombre de bulletins exprimés:	65
Nombre de bulletins nuls:	0
Abstentions:	0
M. Charles ROBERT (Canada):	41 votes
Mme Lydia KANDETU (Namibie):	28 votes
M. Dhammika DASANAYAKE (Sri Lanka):	21 votes
Mme Hajer SAHRAOUI (Tunisie):	26 votes

Le Dr. KIM Sung Gon (République de Corée) a précisé qu'il serait heureux de bénéficier de l'annuaire des membres, et qu'il souhaiterait avoir des informations sur la session à venir et sur le compte-rendu des réunions passées.

M. le président Philippe SCHWAB a répondu que ces informations étaient toutes disponibles sur le site internet de l'association, www.asgp.co.

7. Débat général : Le contrôle juridictionnel des actes internes du Parlement

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

M. José Manuel ARAÚJO a présenté une courte introduction au débat général

Le texte de l'introduction n'est pas disponible.



Mme Hajer SAHRAOUI (Tunisie) a souligné la distinction entre les actes administratifs du Parlement qui peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, et les actes législatifs insusceptibles de recours. Elle a demandé si les décisions du bureau d'une assemblée pouvaient faire l'objet d'un recours devant les juridictions même si elles ont un lien avec l'exercice de la fonction législative.

M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU (Turquie) a demandé si, lorsque le compte-rendu intégral des débats était publié, des propos tenus dans un langage vulgaire pouvaient être supprimés.

M. Manuel CAVERO (Espagne) a souligné qu'en Espagne, la Constitution dispose que tous les organes constitués doivent se conformer à la Constitution. La législation et les questions de procédure peuvent donc être soumises au Tribunal constitutionnel. La Constitution garantit aux parlementaires le droit fondamental d'exercer leurs fonctions sans limitation de leurs droits. Si une décision prise par le Parlement limitait les droits des parlementaires d'exercer leurs fonctions, elle pourrait faire l'objet d'un recours devant le Tribunal, à l'instar d'une décision récemment prise par le Sénat cherchant à restreindre le droit de former un groupe parlementaire. En matière de ressources humaines et de marchés publics, des contentieux peuvent également être portés devant la Cour constitutionnelle.

M. Geert Jan HAMILTON (Pays-Bas) a expliqué qu'aux Pays-Bas, la situation était exactement contraire à celle de l'Espagne. Il n'existe pas de cour constitutionnelle, ce qui signifie que la constitutionnalité des lois ne peut pas être examinée par un tribunal. Le Parlement examine lui-même la constitutionnalité de ses initiatives. Les conflits entre les parlementaires ou les groupes à propos de l'application des règles de procédures doivent être réglés par le Parlement lui-même. Il existe un collège des sénateurs ou des leaders des groupes qui analyse les conflits, et les fonctionnaires, qui sont des experts de la procédure, jouent également un rôle important pour dénouer les conflits relatifs à la procédure.

En revanche, tout ce qui a trait aux marchés publics ou encore au recrutement ou à la gestion des ressources humaines peut faire l'objet d'un recours devant les tribunaux.

M. Simon BURTON (Royaume-Uni) s'est interrogé sur le rôle d'un tribunal administratif en matière de ressources humaines, et a demandé jusqu'où le privilège parlementaire pouvait s'appliquer lorsque l'affaire concernait un membre du Parlement.

M. Kennedy Mugove CHOKUDA (Zimbabwe) a raconté qu'un parlementaire de son Assemblée avait décidé de traduire son parlement en justice pour violation de ses propres règles. Le Parlement doit respecter scrupuleusement la procédure parlementaire, et les tribunaux ne sont susceptibles d'intervenir que si la procédure n'est pas respectée. En revanche, sur tous les autres sujets, les conflits sont résolus en interne.

Mme Jane LUBOWE KIBIRIGE (Ouganda) a souligné qu'en Ouganda, il n'existait pas de Tribunaux de contrôle, mais qu'un fonctionnaire du Parlement assumait la fonction de « contrôleur général » et qu'il pouvait contrôler la Commission Parlementaire. Il existe également une Cour constitutionnelle relevant du pouvoir judiciaire. Le Parlement a déjà été traduit devant la Cour constitutionnelle à propos d'un amendement à la Constitution adopté l'année précédente sur une initiative parlementaire.

M. ARAÚJO a répondu qu'il n'avait pas de réponse directe et unique à apporter à toutes ces questions, mais qu'il apparaissait qu'il existait un conflit entre la fonction administrative et le système politique.

En réponse à la question posée par le Royaume-Uni, il a déclaré que toute décision prise par la hiérarchie de l'administration parlementaire pouvait faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif.

Il a souligné que son Parlement était capable de résoudre les problèmes en interne, en ayant recours à ses propres règles de procédure. Par exemple, lors des dernières élections législatives, un parti politique avait obtenu l'élection d'un seul député, et avait demandé au Président de l'Assemblée de participer à la Conférence des groupes parlementaires, dont il était exclu. La Conférence des groupes lui avait permis d'assister à cette Conférence en tant qu'observateur. En cas de problème sur l'application des règles de procédure, il existe deux organes d'appel : le Président lui-même, et la séance plénière. Certaines questions peuvent toutefois être traitées par la Cour constitutionnelle, à l'exemple des cas de manque de respect.

Il a expliqué qu'au Portugal, le respect de la Constitution était assuré par une Cour constitutionnelle, sur la base de saisines effectuées par les députés. Mais les tribunaux normaux sont aussi en mesure de se prononcer sur des questions de constitutionnalité. Il a demandé s'il existait un système similaire aux Pays-Bas.

M. le Président Philippe SCHWAB a remercié M. ARAÚJO pour la modération de ce débat, et les membres pour leur participation.



8. Remarques de conclusion

M. le Président Philippe SCHWAB a levé la séance.

La séance est levée à 12h30.



SIXIEME SEANCE

Mercredi 28 mars 2018 (après-midi)

Présidence de M. Philippe SCHWAB, Président.

La séance est ouverte à 14h33.

1. Remarques introductives

M. le Président Philippe SCHWAB a souhaité la bienvenue aux membres pour cette dernière réunion.

2. Présentation sur les développements récents au sein de l'UIP

M. le Président Philippe SCHWAB a invité M. Tom MBOYA, du secrétariat de l'UIP, à rendre compte des discussions tenues à l'occasion du déjeuner de travail relatif au Centre pour l'innovation au Parlement, et a invité Mme Kareen JABRE, directrice de la division des programmes de l'UIP, à présenter les travaux récents de l'UIP.

M. Tom MBOYA (UIP) a remercié les membres d'avoir participé au déjeuner de travail relatif au Centre pour l'innovation au Parlement, indiquant que de nombreux pays avaient pu y être représentés. Il a souligné que la réunion avait été organisée sur une base à la fois régionale et thématique et énoncé les principales conclusions auxquelles les différents groupes sont parvenus :

a) La nécessité d'un soutien politique pour ce projet, qui pourrait être impulsé par une Conférence des Présidents de Parlements, ou une présentation à l'assemblée générale de l'UIP.

b) La question du financement du Centre pour l'innovation au Parlement. Des collectes de fonds au niveau tant central que régional ont été envisagées, des discussions devront avoir lieu à ce sujet.

c) L'objectif principal est de disposer de pôles de référence pour tous les sujets relatifs à la technologie et au Parlement numérique, et que ces centres se transforment en plateformes de connaissance. Ils pourront constituer une ressource pour tous les Parlements au sein d'une région particulière.

d) Le contenu généré devra être exploitable à différents niveaux, afin de répondre aux besoins de Parlements dont l'expérience de la technologie se situe à des degrés différents.

e) Il pourrait être nécessaire de créer un glossaire pour faire en sorte que la même terminologie soit utilisée partout dans le monde.

f) Il est indispensable que la plateforme soit facile d'utilisation, il convient donc d'éviter la production de guides d'utilisation trop lourds.

g) Il importe de numériser les archives et que la procédure soit sans papier, ce qui pourrait impliquer d'habituer les parlementaires à l'utilisation de la technologie.

h) La sécurisation des données est une considération fondamentale.

Bien que le déjeuner ait été organisé sur une base régionale, des pôles thématiques ont également émergé. Un enthousiasme des Secrétaires généraux pour le Centre d'innovation au Parlement a été clairement perceptible. L'UIP est par ailleurs engagée

dans ce projet, et ce centre pour l'innovation lui permettrait d'accomplir l'un des aspects clefs de sa mission.

M. le Président Philippe SCHWAB a remercié M. MBOYA pour sa présentation et déclaré que l'ASGP apprécierait de bénéficier d'une nouvelle présentation de l'avancement de ce projet lors de la prochaine session en octobre.

Mme Kareen JABRE (UIP) a présenté l'étude de l'UIP menée en 2015, relative à la violence contre les femmes dans les Parlements. Des entretiens ont été menés auprès de 55 femmes parlementaires provenant d'une quarantaine de pays. 53 assemblées parlementaires ont exposé les mesures mises en œuvre pour faire face aux problèmes liés au harcèlement et au sexisme rencontrés par les femmes.

Les conclusions ont mis en évidence une prévalence troublante de la violence à l'encontre des femmes parlementaires, notamment psychologique, quelle que soit la région du monde. Les médias sociaux apparaissent comme un vecteur privilégié pour la plupart des abus. 65 % des personnes interrogées ont déclaré avoir fait l'objet de remarques sexistes.

Des facteurs aggravants ont été identifiés, comme celui d'être une jeune parlementaire, de faire partie de l'opposition, ou de représenter des minorités.

Certaines initiatives ont été prises par les Parlements, mais se révèlent souvent insuffisantes. La plupart des mécanismes mis en place ne visent d'ailleurs pas spécifiquement la violence à l'encontre des femmes, mais concernent le harcèlement et la violence de façon générale.

L'UIP a lancé une campagne pour essayer de remédier à cela et accroître la visibilité du phénomène. Deux types d'initiatives coexistent, qui peuvent concerner l'ASGP. La première consiste en une enquête régionale, qui devrait être conclue à la fin de l'année 2018, et la seconde consiste en l'élaboration de lignes directrices pour les Parlements.

L'enquête régionale, qui ne se limite plus aux parlementaires mais a été étendue aux femmes relevant du personnel parlementaire, sera adressée par l'UIP aux Secrétaires généraux des Parlements, pour en savoir davantage sur les dispositifs mis en place par les Parlements. Les hommes seront également invités à exprimer la façon dont ils perçoivent ce problème au sein des Parlements.

L'UIP sollicitera également l'appui de l'ASGP sur le développement des lignes directrices, éventuellement au moyen de la constitution d'un groupe de travail.

M. Simon BURTON (Royaume-Uni) a demandé s'il était possible de disposer d'une copie des informations exposées afin de les rapporter au Royaume-Uni.

M. le Président Philippe SCHWAB a souligné que le problème de la violence, du harcèlement et des abus était très répandue et qu'il était très important d'y remédier.

3. Questions administratives

M. le Président Philippe SCHWAB a demandé aux membres s'ils avaient des questions de nature administrative à soulever.

M. Liam LAURENCE-SMYTH (Royaume-Uni) a souligné que l'idée d'organiser des débats avec groupes de discussion informelle basés sur des critères linguistiques était une excellente idée, mais que le groupe anglophone avait eu des difficultés à fonctionner en raison de sa taille et du manque de micros.

M. le Président Philippe SCHWAB a répondu que le Comité exécutif essaierait de répondre à cette requête lors de la prochaine session.

4. Projet d'ordre du jour de la prochaine session à Genève (Suisse), 14-17 octobre 2018

M. le Président Philippe SCHWAB a présenté le projet d'ordre du jour de la prochaine session, qui se tiendra à Genève, en Suisse, du 15 au 18 octobre 2018 :

Veillez noter que la date limite pour la soumission de propositions de sujets de communications ou de débats est fixée au **14 septembre 2018**. La date limite pour la réception des textes en français et en anglais est fixée au **21 septembre 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.

Veillez 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 débats généraux pour lesquels des modérateurs sont recherchés

- 1. La publicité en séance publique et en commission, et son effet sur le processus de prise de décision**
- 2. L'obligation de consultation du Parlement sur certains actes du Gouvernement**
- 3. *L'ouverture d'une législature : aspects procéduraux et administratifs (Débat avec groupes informels de discussion)***
Modérateur: M. José Manuel ARAÚJO

➤ **Communications**

Thème : Dans l'actualité

Les dernières réformes au Parlement et la question de la modernisation

M. Ali AFRASHTEH, Secrétaire général du Parlement de la République Islamique d'Iran

◆ ◆ ◆

Thème : Transparence

Parlement et société : 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

L'examen par la Chambre des sujets urgents d'intérêt public par la suspension du règlement et l'emploi de la procédure des « propositions examinées sans délai »

M. Desh Deepak VERMA, Secrétaire général du Rajya Sabha d'Inde

La retranscription des débats

M. Najib EL-KHADI, Secrétaire général de la Chambre des Représentants du Maroc

L'utilisation de la technologie dans une "salle intelligente"

M. Allam Ali Jaafer AL-KANDARI, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Koweït

◆ ◆ ◆

Thème : La Représentativité

Oublions la politique : les programmes culturels et éducatifs à l'Assemblée nationale de Hongrie

Dr György SUCH, Directeur général de l'Assemblée nationale de Hongrie
Dr. György SUCH, Director General of the National Assembly of Hungary

◆ ◆ ◆

Thème : Réformes récentes dans les Parlements

Le projet stratégique du Parlement pour les années 2017-2022

M. Mateus XIMENES BELO, Secrétaire général de Timor Leste

➤ **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 en avril 2019 à Buenos Aires (Argentine).

M. le Président Philippe SCHWAB a souligné que les propositions de communication déposées après la date limite indiquée dans la lettre de convocation seraient adressées directement au Comité exécutif qui statuerait sur leur inscription à l'ordre du jour.



5. Remarques conclusives

M. le Président Philippe SCHWAB a souhaité adresser ses félicitations à deux collègues partant en retraite. La première est Mme Juliet Undjee MUPURUA, de la Namibie.

Mme Juliet Undjee MUPURUA (Namibie) a indiqué qu'elle avait commencé à travailler au Parlement en 2011. Elle a souhaité à l'association du succès pour ses travaux et à ses collègues le courage de diriger les Parlements de façon responsable.

M. le Président Philippe SCHWAB a également souhaité rendre hommage à M. Geert Jan HAMILTON, qui a longtemps été membre du Comité exécutif et s'est beaucoup engagé dans cette association. Il lui a souhaité une très bonne retraite aux Pays-Bas.

M. Geert Jan HAMILTON (Pays-Bas) a répondu qu'il avait toujours apprécié participer aux travaux de l'ASGP, qui constitue une force importante dans le monde où il n'existe pas d'organisation équivalente regroupant tous les chefs d'État, les Premiers ministres, les Présidents de Parlements, mais où il existe donc une association regroupant les Secrétaires généraux des Parlements du monde. Il a déclaré être toujours revenu des sessions de l'ASGP avec de nouvelles idées et qu'il avait lui-même essayé de contribuer aux échanges. Il a souligné l'apport de l'ASGP à la démocratie, à l'élaboration de la loi et au bien-être des citoyens et souhaité que l'ASGP continue de prospérer sous la Présidence de M. SCHWAB.

M. le Président Philippe SCHWAB a déclaré que les Parlements ne seraient rien sans le personnel parlementaire, et que, pareillement, l'ASGP ne serait pas la même sans son secrétariat qu'il a remercié pour son travail dévoué.

Il a également remercié les interprètes qui ont travaillé dur pour prodiguer une interprétation dans une palette de langues de plus en plus variée.

Enfin, il a remercié les collègues du Comité exécutif et tous les membres de l'association pour leur assiduité et leur engagement, puis a déclaré la session levée.

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 (Genève, mars 2018)

Président : Philippe Schwab (Suisse)

Vice-président : Najid El Khadi (Maroc)

Membres élus : Claressa Surtees (Australie), José Manuel Araújo (Portugal), Manohar Prasad Bhattarai (Népal), Christophe Pallez (France), Allam Ali Jaafer Al-Kandari (Koweït), Jane Lukowa Kibirige (Ouganda), Desh Deepak Verma (Inde), Libia Fernanda Rivas Ordoñez (Equateur)

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