

TROISIEME SEANCE

Mardi 9 avril 2019 (matin)

Présidence de M. Philippe SCHWAB, Président.

La séance est ouverte à 10h09.

1. Remarques introductives

M. le Président Philippe SCHWAB a invité les participants à prendre place.

2. Ordre du jour

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

Mardi 9 avril (matin)

9h30

Réunion du Comité exécutif

10h 00

Thème : La coopération interparlementaire

Communication de M. Givi MIKANADZE, Secrétaire général du Parlement de Géorgie : « La coopération régionale : apports et perspectives ».

Communication du Dr. Georg KLEEMANN, Secrétaire général adjoint du Bundesrat d'Allemagne : « La formation par l'échange : le programme d'études du Bundesrat ».

Thème : le contrôle parlementaire

Communication de M. Manuel CAVERO, Secrétaire général du Sénat d'Espagne : « L'étendue du contrôle du Gouvernement par le Sénat espagnol : la comparution du Président du gouvernement en séance plénière ».

Mardi 9 avril (après-midi)

14h30

Thème : Fonctionnaires, parlementaires : quelles attentes, quelle protection ?

Débat général : La mesure de l'activité des parlementaires - Les méthodes de gestion du temps de parole dans les assemblées parlementaires

Conduite du débat: Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE, Secrétaire-Générale du Parlement de l'Ouganda.

Ce débat général aura pour objet de déterminer selon quels critères l'activité d'un parlementaire peut être évaluée.

L'apparition de sites internet mesurant l'activité des parlementaires selon des critères quantitatifs (nombre d'amendements, de questions et de propositions de loi déposés, nombre et durée des interventions en séance publique) conduisant à établir des classements peut présenter des effets négatifs. Les membres seront invités à s'interroger sur la façon dont l'activité peut être appréciée de manière plus qualitative et plus complète (prise en compte de l'activité du parlementaire dans sa circonscription).

Communication de M. Masibulele XASO, Secrétaire général de l'Assemblée Nationale du Parlement d'Afrique du Sud, « Les réformes menées après 1994 pour renforcer l'efficacité du Parlement Sud-Africain ».

17h00 : Élection destinée à pourvoir un poste vacant au Comité exécutif (membre ordinaire)

Mercredi 10 avril (matin)

9h30

Réunion du Comité exécutif

10h30

Thème : la fabrique de la loi

Débat général : Comment améliorer la qualité de la loi ? Les méthodes de gestion du temps de parole dans les assemblées parlementaires
Conduite du débat : M. José Manuel ARAÚJO, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée de la République du Portugal

Légiférer est l'une des plus nobles fonctions des parlements, qui requiert un degré élevé de responsabilité afin de produire des lois claires, simples et transparentes, étayées par des études d'évaluation d'impact réalisées ex ante et ex post.

Les Parlements font face à diverses difficultés pour produire une loi de qualité : il s'agit de synthétiser la pluralité des positions politiques exprimées tout en prenant en compte la participation publique, qui peut intervenir au terme d'une participation directe des citoyens, ou indirecte via les groupes organisés, des syndicats aux lobbys. Afin d'éviter une détérioration de la qualité des lois, il convient d'être conscient des risques de la législation « omnibus ».

•Communication de M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU, Secrétaire Général de la Grande Assemblée nationale de Turquie : « Le rôle de l'information et de la technologie dans le processus législatif à la Grande Assemblée nationale de Turquie ».

Questions administratives

Projet d'ordre du jour de la prochaine session à Belgrade (Serbie), octobre 2019

Mercredi 10 avril (après-midi)

14h00– 16H00

Conférence conjointe avec l’UIP : L’innovation au Parlement

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 :

- | | |
|--------------------------------------|---|
| 16. <u>Mme Rakèta ZOROME</u> | <i>Secrétaire générale de l’Assemblée nationale, Burkina Faso</i> |
| 17. <u>Dr. Mesrak YETNEBERK</u> | <i>Secrétaire générale de la Chambre des représentants, Ethiopie</i> |
| 18. <u>M. Samora FERREIRA</u> | <i>Secrétaire général de l’Assemblée nationale, Sao Tomé et Príncipe
(remplace M. Domingos José TRINDADE BOA MORTE)</i> |
| 19. <u>M. Ali JAMA</u> | <i>Secrétaire général du Sénat, Somalie</i> |
| <i>Pour devenir membre associé :</i> | |
| 20. <u>M. John AZUMAH</u> | <i>Secrétaire général du Parlement de la CEDEAO</i> |

Les nouveaux membres ont été *acceptés*.

4. Paiement des cotisations

M. le Président Philippe SCHWAB a expliqué qu’avait pu être constaté un écart parfois important entre le montant appelé de la cotisation et le paiement effectif, notamment parce que les frais bancaires ou de conversion ne sont pas pris en charge par le débiteur.

Il a expliqué qu’en conséquence, le Comité exécutif avait décidé que la différence ainsi constatée serait reportée sur la cotisation de l’année suivante.

Thème : La coopération interparlementaire

5. Communication de M. Givi MIKANADZE, Secrétaire général du Parlement de Géorgie : « La coopération régionale : apports et perspectives ».

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

Monsieur le Président, chers collègues, Mesdames et Messieurs,

La collaboration et le réseau de communication sont toujours importants. Ils peuvent être bilatéraux ou multilatéraux. La collaboration peut se faire au niveau régional ou international. Actuellement, nous nous sommes réunis dans le cadre de l'ASGP (une association des secrétaires généraux) qui représente une plateforme unique de collaboration et de communication. Malgré l'ordre du jour au Parlement qui est trop chargé, nous avons le temps et l'intérêt pour collaborer et établir une relation. Se pose une question : pourquoi sommes-nous tellement intéressés par la collaboration et la communication ? Je peux énumérer des aspects importants : la collaboration représente le partage de l'information, des liens, de la contribution et de la fiabilité, ainsi que de l'effort commun et de nouvelles possibilités. Les aspects positifs énumérés représentent des arguments forts pour établir et réaliser une collaboration.

Au niveau bilatéral et multilatéral, la collaboration entre les pays est une pratique internationale. Une telle collaboration existe dans tous les domaines. La pratique admise mondialement nous montre que le bénéfice potentiel de la collaboration dépend des parties. Si les parties sont davantage impliquées et retrouvent des valeurs et des intérêts communs, la réalisation des objectifs et des sujets prévus sera plus réelle.

Par ma présentation, je voudrais vous partager une histoire réussie, qui est le résultat de la collaboration régionale des chefs de l'administration du Parlement de la région du partenariat de l'Orient (l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bélarusse, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine).

A la fin du mois de septembre 2018, sous l'initiative de l'administration du Parlement de la Géorgie et avec le soutien et la bonne volonté des secrétaires généraux des Parlements des pays participants, pour la première fois dans l'histoire des pays du partenariat de l'Orient s'est tenue une rencontre de travail de deux jours des secrétaires généraux de 6 pays de la région du partenariat de l'Orient. La rencontre a eu lieu au Parlement de la Géorgie, à Tbilissi, en Géorgie. La rencontre de travail a été ouverte par le président du Parlement de la Géorgie. Dans la rencontre participaient tous les secrétaires des administrations des Parlements des pays du partenariat de l'Orient et les ambassadeurs de ces pays en Géorgie. L'administration du Bundestag de l'Allemagne représentée par l'adjoint du secrétaire général – le professeur Skoller, a assisté et a participé à la rencontre en vue du développement de la collaboration régionale et de l'éventuelle implication de l'administration de Bundestag d'Allemagne. L'activité a été soutenue par l'agence de la collaboration internationale de l'Allemagne (GIZ).

Malgré le fait que les pays participants représentent une seule région, il existe une ressemblance et une différence qui rend la collaboration plus intéressante en tenant compte de différentes perspectives. Notamment, parmi 6 pays, trois pays (Arménie, Géorgie et Moldavie) ont un modèle de la République parlementaire et trois pays (l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, l'Ukraine) ont un modèle de la République présidentielle. Tous les pays de la région ont un Parlement monocaméral, à l'exception de la Biélorussie dont le Parlement comprend une chambre haute et une chambre basse. Lors des rencontres de travail au Parlement de la Géorgie, les parties ont partagé l'information sur des réussites récentes, sur des projets courants et prévus et sur des réformes du développement de l'administration parlementaire. Le partage de l'information va aider l'Ukraine à élaborer, au regard de l'expérience de l'Arménie, la loi pour le personnel de l'administration du Parlement. En lien avec ce sujet, une visite des représentants de l'Ukraine en Arménie a été prévue.

« Le mémorandum de Tbilissi » signé par les parties a fondé le lien des secrétaires généraux des pays du partenariat de l'Orient. Ce document vise l'approfondissement de la collaboration des parties à tous les niveaux des administrations parlementaires. En fait, le document représente le fondement au niveau non seulement de la direction, mais également de tout le travail de l'administration parlementaire.

Les parties se sont mises d'accord sur le projet de travail de la première moitié de l'année 2019. Il a été décidé de fonder les académies d'été et d'hiver avec la participation des représentants des 6 pays, la réalisation de la rencontre de travail des stratégies de l'information de la société et la formation des employés de l'administration parlementaire. Le déroulement des trois activités a été prévu en Géorgie. Les académies d'été et d'hiver auront lieu à Tbilissi, mais la rencontre de travail aura lieu à Batumi. Les formateurs et les experts pour les trois activités seront les experts allemands travaillant au Bundestag.

Les parties ont délibéré sur les sujets des académies d'été et d'hiver et, au regard de leurs intérêts communs, elles se sont mis d'accord sur les sujets. En conséquence, le sujet de l'académie d'hiver sera le suivant : « la méthodologie et l'expérience de l'activité de la recherche », et le sujet de l'académie d'été sera – « la fonction de la surveillance du parlement ». Une personne de contact (coordinateur) a été désignée pour chaque pays qui sera responsable de l'échange de la communication et de l'information dans le cadre du réseau. Tous les coordinateurs avaient assisté à une rencontre organisée à Tbilissi, pour qu'ils prennent connaissance l'un avec l'autre personnellement et pour échanger une information de contact.

En novembre 2018, a été organisée à Kiev, en Ukraine, avec le soutien de GIZ, le gouvernement de l'Allemagne et le Royaume-Uni, une conférence internationale sur « le renforcement de la fonction de la surveillance du parlement dans les pays du partenariat oriental ». Les secrétaires généraux de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan et de l'Ukraine ont participé à cette conférence et ont remarqué, dans une discussion de panel, l'activité des administrations en lien avec la fonction de contrôle des Parlements.

Les administrations des Parlements et les services de l'audit de l'état de cinq pays de la région du partenariat de l'Orient (sauf la Biélorussie) participaient à la conférence. En octobre 2018, à la session de l'ASGP, les secrétaires généraux de l'Arménie, de la Géorgie et de l'Ukraine se sont mis d'accord pour l'organisation de la deuxième

rencontre de travail pour le mois de décembre, avec la participation des secrétaires généraux de pays Eap, et aussi pour la création du réseau de recherche parlementaire du partenariat de l'Orient (EPPRN).

Au début du mois de décembre 2018, la deuxième rencontre de travail des secrétaires généraux des pays du partenariat de l'Orient a eu lieu à Erevan, en Arménie. L'annexe de Erevan jointe au mémorandum de Tbilissi qui prévoyait la fondation de EPPRN a été signée par des parties. EPPRN ressemble au centre européen de la recherche parlementaire et de la documentation (ECPRD), pourtant il a plusieurs atouts.

Notamment : a) un échange rapide d'information (environ 1 semaine à partir de la demande) ; b) un échange simple de l'information et un accès simple à l'information (tous les pays traduits d'après la législation en anglais ou en russe ; c) La Biélorussie n'est pas membre de l'Union européenne ni du conseil européen, donc elle ne peut pas devenir le membre de ECPRD et elle ne pourra pas y obtenir le droit d'accès. La participation à l'EPPRN donne à la Biélorussie la possibilité d'obtenir une information sur la législation de 5 pays de la région ; d) le réseau mobile- EPPRN donne la possibilité d'effectuer une activité de recherche comparative au niveau régional.

Les fonctions principales de EPPRN sont déterminées comme suit :

- La contribution du partage de l'information, des idées, de l'expérience et de la meilleure pratique dans les administrations parlementaires du réseau du partenariat de l'Orient.
- La collecte, l'échange et la diffusion des recherches préparées par le service parlementaire des membres du réseau du partenariat de l'Orient.
- Une orientation sur le parlement, les statuts des parlementaires, la législation, la recherche de caractère comparatif et les recherches.
- La collaboration avec ECPRD.

Les représentants spéciaux des divisions de recherche des parlements des pays du partenariat de l'Orient ont participé à la rencontre, de ce fait, il y avait une communication directe pour les activités futures.

Le secrétaire général de la Moldavie a présenté le projet de la régulation de l'EPPRN dont la délibération et la certification auront lieu à la troisième rencontre à Lvov, en Ukraine, en mai 2019 par les secrétaires généraux des pays du partenariat de l'Orient.

En conséquence, entre décembre 2018 et février 2019 (3 mois), les différents pays de l'union avaient présenté 6 demandes similaires, et les parties ont partagé l'information correspondante dans une période inférieure à une semaine.

En plus, à la rencontre organisée à Erevan les parties ont choisi l'administration du Parlement de la Géorgie comme président de l'union pour une durée d'un an (jusqu'au 1^{er} octobre 2019). Ainsi, dans le cadre de l'Union toutes les activités seront réalisées sous la coordination de la Géorgie.

La création du site web commun de l'activité du réseau a été délibérée par les secrétaires généraux à la deuxième rencontre de travail. A la suite des négociations avec GIZ, le site web est préparé par la Géorgie et il sera lancé à partir du 1^{er} septembre 2019. Le site web est élaboré en langue anglaise et vise à apporter une information à propos des activités à des partenaires internationaux et aux personnes intéressées.

Chaque membre du réseau est obligé de traduire le contenu dans la langue nationale et de le rendre accessible pour la société locale.

L'académie d'hiver a été réalisée du 11 au 15 février 2019. 13 chercheurs de 6 pays ont participé. La formation a été réalisée par les experts de Bundestag de l'Allemagne. Ils ont fait connaître aux participants une expérience de l'Allemagne dans le domaine de la recherche en leur présentant une information sur les bases et les sources des données utilisées fréquemment qui sont utilisées dans le processus de la recherche. *

Nous sommes en train d'effectuer les négociations avec le Seime et le Sénat de la République de Pologne ainsi qu'avec le Rixdague de la Suisse à propos de la collaboration. La création du partenariat de l'Orient était justement une initiative de ces deux pays. Les deux parties avaient accepté cette initiative. Notamment, les chanceliers du Seime de la république de Pologne, le Sénat et les secrétaires généraux du réseau ont parlé du thème de la rencontre qui aura lieu à Varsovie en juillet 2019. Un mois à l'avance, en juin, une rencontre de travail des secrétaires généraux est prévue à Stockholm. Le sujet principal de ces rencontres sera les projets communs à réaliser dans le futur et le soutien et le renforcement des possibilités du réseau.

En janvier 2019 nous avons rendu visite à Strasbourg et nous avons assisté à une rencontre de secrétariat de ECPRD et PACE. Un des sujets a été lié à une planification du séminaire commun avec la participation des administrations des parlements du partenariat de l'Orient. Il a été entendu que le 23 octobre 2019, à Strasbourg, aurait lieu une rencontre des secrétaires généraux de Eap et PACE pour délibérer des activités communes à venir.

En plus de cela, en février 2019, à la suite des négociations avec la gérance du secrétariat du parlement de l'Union Européenne, il a été prévu une rencontre de travail des secrétaires généraux de Eap à Bruxelles. La rencontre vise à soutenir et à renforcer le réseau du partenariat de l'Orient par le Parlement de l'Union Européenne.

Il est clair que dans ce petit délai (septembre 2018 - mars 2019, 6 mois) le réseau du partenariat oriental des secrétaires généraux des parlements a eu un résultat qui confirme la motivation des parties, la passion et le désir pour que les objectifs déterminés par le mémorandum de Tbilissi soient atteints.

La collaboration régionale parmi les pays du partenariat oriental a été inspirée par l'ASGP. On peut alors se demander si l'ASGP peut davantage contribuer à la promotion de la collaboration régionale et à établir une collaboration active entre les pays avoisinants ? Pour moi la réponse est incontestablement « oui ». Alors pourquoi ne pas mettre l'accent sur des mesures complémentaires pour aider et contribuer à une collaboration régionale entre les membres lors des rencontres de l'ASGP ?

Les Président et vice-présidents de l'ASGP et les représentants du comité exécutif peuvent participer à des rencontres au nom de l'ASGP, ce qui montre que l'association des secrétaires généraux est intéressée et contribue à de tels réseaux. Finalement, je voudrais proposer que l'association des secrétaires généraux des parlements assigne une demi-journée, lors de chaque session, pour accorder plus d'attention aux activités et aux réussites de la collaboration régionale.

Chers collègues, la collaboration régionale ne présente que des avantages. Comme je l'ai déjà souligné, les résultats d'une telle collaboration dépendent de notre engagement et de notre volonté. L'association des secrétaires généraux des parlements, sorte d'association mère pour nous tous, peut jouer un rôle décisif dans l'unification des parties intéressées et dans l'obtention de résultat.

Je vous remercie vivement de m'avoir donné la possibilité de partager avec vous mon expérience de la collaboration régionale, et de vous proposer de futures activités dans le cadre de l'association des secrétaires généraux des parlements.

Je serais ravi de répondre à vos questions et de vous donner une information détaillée.

Merci pour votre attention !



M. Antonio CARVALHO DE SILVA NETO (Brésil) a souligné l'importance de la coopération régionale au Brésil, où les assemblées régionales sont encouragées à travailler en réseau et à échanger sur les bonnes pratiques. Il a demandé comment la traduction du russe à l'anglais d'un document avait été effectuée, si cela était automatisé ou réalisé par un interprète, et si ces traductions étaient réalisées pour la totalité du processus de coopération.

M. MIKANADZE a répondu qu'il n'était pas certain du fonctionnement du système de traduction dans les autres pays du réseau mais que, du côté Géorgien, l'échange d'information s'était fait en moins d'une semaine. Il n'y a pas d'outil numérique de traduction, ce sont des traducteurs qui ont fait le travail. La plupart des voisins de la région étant russophones, la traduction vers le russe s'explique par la volonté de diffuser les bonnes pratiques. Une traduction est aussi fournie pour tous les amendements et propositions parlementaires, qui sont mis en ligne sur le site internet du Parlement.

M. José Manuel ARAÚJO (Portugal) a souligné que l'ASGP, c'est aussi la coopération entre les secrétaires généraux de tous les Parlements. Le Parlement Portugais participe également à l'Association des Secrétaires généraux des pays lusophones créée en 1998. De nombreux collègues se sont familiarisés avec les outils de ce réseau de coopération. Il a souligné le grand bénéfice pour les collègues de la région de ces réseaux de coopération.

M. MIKANADZE a précisé que la Géorgie organiserait probablement en septembre une conférence regroupant les Secrétaires généraux des Parlements de la région de la mer noire qui sont des membres ou des candidats à l'OTAN, et que le secrétaire général de l'assemblée parlementaire de l'OTAN pourrait participer.

M. Kennedy Mugove CHOKUDA (Zimbabwe) a souligné que son Parlement avait mis en place un réseau similaire avec la Zambie et le Botswana, et que ce réseau existant depuis 17 ans avait été très bénéfique, il s'agit d'un bon moyen de partage des bonnes pratiques, notant que le fait de mettre un visage sur un nom permet de tisser plus facilement des liens entre des personnes qui sont fréquemment en contact.

Mme Pornpith PHETCHAREON (Thaïlande) a souligné que son Parlement avait également établi un mécanisme de coopération régionale similaire. Son Parlement travaille avec le Sénat, et l'information est produite sur une plateforme qui permet de diffuser l'information sur les actes législatifs.

Elle a invité les membres de l'ASGP à actualiser les informations les concernant afin que toutes ces bases de données puissent être mises en commun.

M. MIKANADZE a confirmé qu'il s'agissait d'une source d'information intéressante et invité les membres à visiter le site internet du Parlement de Géorgie.

M. le Président Philippe SCHWAB a relayé l'invitation à actualiser les bases de données des différents Parlements. Il a souligné qu'il s'agit d'une responsabilité de chacun des Secrétaires généraux.

Il a constaté que de nombreuses collaborations interparlementaires étaient initialement fondées sur une collaboration à l'échelon gouvernemental qui débouchait ensuite sur une coopération interparlementaire. Il a demandé si en l'occurrence il existait une coopération intergouvernementale ou si cette initiative avait vraiment été impulsée à l'échelon parlementaire.

M. MIKANADZE a précisé que sa région bénéficie du soutien de l'Union européenne qui comprend en son sein une coopération entre les chefs de gouvernement, mais il a précisé que ces rencontres se faisaient de façon irrégulière, alors que ce réseau parlementaire a pour but d'introduire la notion de régularité. Tous les Parlements ont accepté d'y participer, et des partenariats importants ont été établis, notamment avec le Bundestag.

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

6. Communication du Dr. Georg KLEEMANN, Secrétaire général adjoint du Bundesrat d'Allemagne : « La formation par l'échange : le programme d'études du Bundesrat ».

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

Chers collègues,

Qui, si ce n'est vous qui vous retrouvez régulièrement lors des rencontres de l'ASGP, réalise l'importance que revêt le suivi des contacts internationaux et l'enrichissement qu'apporte un échange avec les collègues d'autres parlements ? La diplomatie parlementaire est progressivement devenue un élément primordial et indispensable du dialogue politique entre les États. En témoignent tout particulièrement les innombrables contacts bilatéraux qu'entretiennent nos parlements, mais aussi le nombre croissant de conférences internationales dans le domaine parlementaire.

Aujourd'hui, c'est toutefois sur un tout autre aspect de la coopération interparlementaire que je souhaite mettre l'accent, à savoir sur une qualification qui

est elle aussi essentielle dans les administrations parlementaires : la promotion de l'expérience internationale et de la compétence interculturelle. Au Bundesrat, nous considérons que l'une des composantes cruciales du développement des ressources humaines doit consister à offrir au plus grand nombre possible de collaborateurs la possibilité de dépasser leur propre horizon national et à leur permettre de pouvoir se faire au moins une idée de contextes politiques et administratifs différents. L'un des outils classiques pour y parvenir sont les programmes d'échange de personnel. Cependant, en particulier dans les administrations de petite taille, le bon fonctionnement des processus parlementaires fixe des limites naturelles au nombre et à la durée de tels programmes.

Le Bundesrat organise régulièrement – avec le Bundestag allemand – des programmes d'échange d'une durée de 5 à 10 jours avec nos partenaires de l'ouest et de l'est en France et en Pologne, sans oublier les programmes d'échange avec les États-Unis, qui s'inscrivent dans une longue tradition. En raison de nos petits effectifs, il est néanmoins très difficile de gérer des programmes supplémentaires ou des programmes de plus longue durée.

C'est à partir de cette contrainte qu'est née l'idée d'inviter des collègues d'autres parlements à venir chez nous et de développer un programme d'études du Bundesrat. Cette idée a été renforcée par l'intérêt croissant que nous avons pu observer, chez les délégations parlementaires étrangères qui nous rendent visite, à l'égard des structures étatiques fédérales de l'Allemagne tout comme à l'égard du rôle du Bundesrat en tant que Chambre des Länder.

Mais ce n'est pas une idée entièrement neuve. Il existe déjà divers programmes d'études qui sont destinés aux personnels parlementaires et qui rencontrent un vif succès, par exemple au Canada ou en Australie. Les expériences que les collaborateurs de notre institution ont pu acquérir en participant à ces programmes ont été intégrées dans notre concept. N'ayant pas voulu nous contenter de copier ce qui existe déjà, nous avons cependant cherché à définir la valeur ajoutée que nous sommes en mesure non seulement d'offrir, très concrètement, en notre qualité de Bundesrat, mais aussi de recevoir à partir d'un tel programme. Notre réflexion s'est articulée autour des aspects suivants :

Premièrement, nous nous concentrons sur notre compétence clé. Sachant que nous représentons les Länder à l'échelle fédérale et que nous sommes, de ce fait, un organe fédéral parmi les institutions constitutionnelles allemandes, nous accordons une importance particulière aux thèmes que sont le fédéralisme et le concours des régions à la législation nationale et supranationale. Le Bundesrat allemand est tout à fait unique parmi les parlements nationaux et il le restera, très probablement, étant donné que sa composition et ses mécanismes décisionnels sont fortement marqués par l'évolution historique et la culture politique de l'Allemagne. Il n'empêche que la forte présence des Länder et les possibilités de participation dont ils disposent dans les processus décisionnels touchant à la politique fédérale attirent régulièrement l'intérêt des pays qui mènent des débats sur la fédéralisation ou du moins sur la décentralisation. À côté du fédéralisme, nos considérations portent également, dans le cadre d'un cercle de participants européens, sur le thème du concours des régions et des secondes chambres au processus décisionnel européen.

Dès ce stade de notre réflexion, nous voyons se dessiner notre deuxième particularité : c'est à nos homologues directs, les secondes chambres, que nous nous adressons. En dépit des grandes différences qui existent entre elles, en termes de composition et de compétences, les secondes chambres doivent fréquemment faire face à des défis similaires.

Les discussions juridiques comparatives, au cours desquelles chacun apporte l'expérience de son propre contexte parlementaire, sont une composante essentielle de notre programme. Pour que la coopération soit réussie, il me semble particulièrement important – en particulier dans le contexte de l'Union européenne – de pouvoir comprendre les structures décisionnelles et le contexte d'ensemble des autres parlements nationaux.

L'objectif de notre proposition est donc triple :

Nous voulons en premier lieu véhiculer des connaissances sur le système politique de l'Allemagne, et plus particulièrement sur le rôle du Bundesrat et sur le concours des Länder allemands à la formation de la volonté de l'État central. Les priorités des débats que nous engageons portent non seulement sur la pratique et les procédures parlementaires au sein du Bundesrat, mais aussi sur d'autres thèmes dans le contexte des secondes chambres, comme l'égalité des genres, la représentation du personnel, les activités sur les réseaux sociaux et les relations internationales.

Nous souhaitons, en second lieu, proposer une plateforme dédiée à l'échange entre collègues, à l'établissement de contacts et au maintien des contacts établis. Le programme est essentiellement conçu de telle sorte que les collègues débattent les uns avec les autres, que nos collaborateurs rendent compte de leur quotidien professionnel au cours de leurs différentes discussions et qu'un dialogue s'établisse ainsi avec les autres participants.

Voilà pourquoi nous considérons, en troisième lieu, que ce programme apporte également un enrichissement à nos propres collaborateurs. Toute personne ayant déjà tenté d'expliquer son travail à d'autres sait que bien des choses qui nous semblent évidentes ne le sont pas toujours. Les échanges professionnels incitent donc tout un chacun à se pencher sur ses propres activités et sur ses propres pratiques, à recevoir de nouvelles stimulations et à engager une réflexion sur divers contextes culturels et politiques.

Ces deux dernières années, nous avons d'ores et déjà accueilli chez nous des hôtes en provenance de 17 pays et de presque tous les continents. L'écho rencontré par notre programme a été foncièrement positif, tant chez nos hôtes que chez nos collaborateurs. Cela nous a encouragés à proposer régulièrement ce séminaire d'une semaine en langue anglaise destiné aux employés parlementaires. Je serais très heureux de pouvoir éventuellement recevoir, à l'avenir, l'un de vos employés chez nous à Berlin.



Mme Claressa SURTEES (Australie) a souligné que l'Australie proposait un programme similaire. Les participants sont systématiquement interrogés pour savoir si chaque cours leur a paru pertinent. Les participants viennent de partout, la seule

condition étant de parler anglais dans la mesure où il n'est pas possible de prévoir une traduction. Le groupe le plus récent comportait 16 participants, ce qui était plus que d'habitude, mais les participants ont souligné qu'ils avaient apprécié d'intégrer un groupe plus large dans la mesure où cela leur avait permis de toujours trouver au moins une personne avec qui ils avaient des pratiques communes. Elle a souligné que les collaborateurs parlementaires avaient beaucoup appris de ces échanges.

M. Manuel CAVERO (Espagne) a souligné que les deux Secrétaires généraux adjoints du Sénat espagnol avaient eu l'occasion de participer à ce séminaire du Bundesrat et a souligné qu'il s'agissait d'un modèle en matière de système décentralisé et que cette formation avait été très profitable. Il a émis l'idée que les Secrétaires généraux aient également la possibilité d'y participer.

M. Antonio CARVALHO DE SILVA NETO (Brésil) a souligné que son pays était en train de développer un tel système. Il a voulu savoir à qui ce programme s'adressait, s'il était consacré aux administrateurs, aux secrétaires généraux, aux directeurs ? Il a demandé si ce programme faisait parti du budget du Bundesrat. Il a demandé comment le programme avait été piloté au moment de son lancement.

M. Nelson AYEWOH (Nigéria) a souligné que les fonctionnaires Nigériens avaient profité de ce programme l'an dernier. Il a expliqué que l'appel à participation transmis par l'ambassade demandait la transmission d'un cv des participants et a demandé comment les participants avaient été sélectionnés. Il a également voulu savoir si les Secrétaires généraux pourraient participer à ce programme.

M. le Dr KLEEMANN a remercié les membres pour les commentaires positifs sur ce programme. Il a déclaré qu'il serait heureux de recevoir également les secrétaires généraux dans ce cadre : le Bundesrat ne fait pas de distinction entre les participants et il incombe aux Parlements de choisir qui ils souhaitent envoyer en formation. Il a expliqué que l'idée était de proposer un programme qui intéresse tous les participants. Lorsqu'il n'y a que 10 participants il est possible de faire venir des intervenants en fonction des intérêts de tous les participants : le programme n'est finalisé que lorsque la liste des participants est acceptée afin de faire un programme sur mesure.

S'agissant du budget, ce programme n'est pas très coûteux car les pays s'acquittent des frais de déplacement. Le Bundesrat s'occupe du logement, et les formations sont données par les collaborateurs parlementaires : c'est donc une charge de travail, mais cela n'est pas très coûteux.

Il a confirmé que les avantages étaient nombreux aussi pour le Bundesrat car les collaborateurs du Bundesrat apprennent beaucoup des échanges dans le cadre de la formation. Cela change du travail effectué au quotidien et permet de nouer des contacts avec l'extérieur pour les fonctionnaires qui n'ont pas la possibilité de se déplacer à l'étranger ou sont sur des fonctions qui n'impliquent pas de déplacement.

M. le Président Philippe SCHWAB a remercié le Dr KLEEMANN pour sa communication et les membres pour leur participation.

7. Élections

M. le Président Philippe SCHWAB a rappelé que l'élection aurait lieu cet après-midi, à la fin des travaux inscrits au programme, et donc après la communication de M. XASO du Parlement d'Afrique du Sud.

Il a indiqué qu'il inviterait les candidats à bien vouloir présenter leur candidature.

Il a rappelé que les membres présentant plus de deux années d'arriérés de paiement des cotisations n'étaient pas autorisés à prendre part au scrutin et invité les membres concernés à se rapprocher au plus vite du secrétariat.

Il a également attiré l'attention des membres sur le fait qu'à 12h30 aurait lieu un déjeuner organisé par l'UIP, sous la présidence des chefs de pôle thématiques.

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

8. Communication de M. Manuel CAVERO, Secrétaire général du Sénat d'Espagne : « L'étendue du contrôle du Gouvernement par le Sénat espagnol : la comparution du Président du gouvernement en séance plénière »

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

1. Le cas concret

Le 24 janvier 2019 a eu lieu au Sénat espagnol une situation insolite et inédite : une séance plénière du Sénat a été convoquée (à caractère extraordinaire car elle a eu lieu au mois de janvier, moment où il n'y a pas de séances ordinaires), à laquelle était cité à comparaître le Président du Gouvernement espagnol pour informer la Chambre « sur les exigences posées dans le document que le Président de la Generalitat de Catalogne lui a remis lors de la réunion bilatérale tenue le 20 décembre 2018, ainsi que sur les accords atteints et les concessions faites ». Un débat avec les sénateurs allait avoir lieu après l'intervention du Président du Gouvernement.

La convocation a été faite à l'initiative des Sénateurs du groupe parlementaire Populaire, groupe d'opposition au Gouvernement.

Une fois la séance ouverte, le Président du Gouvernement n'a pas comparu. Ni aucun ministre. Et le Gouvernement n'a fourni aucune explication officielle au Sénat, sauf des déclarations de son porte-parole en conférence de presse, trois jours avant la séance, sur les motifs qui conduisaient le Président du Gouvernement à ne pas comparaître en séance plénière du Sénat.

2. Les fondements juridiques

Du point de vue du Droit constitutionnel espagnol, les services juridiques du Sénat n'ont aucun doute quant au devoir de comparution des membres du Gouvernement, y compris de son Président, en séance plénière de la Chambre, pour être soumis à son examen dans un débat public et contradictoire lorsque cela a été convenu par le Sénat. Cette affirmation se fonde sur les arguments qui suivent :

L'article 66.2 de la Constitution espagnole attribue au Congrès des Députés et au Sénat la fonction de contrôle de l'action du Gouvernement.

Cette fonction générique de contrôle se concrétise à travers divers instruments. Dans le cas qui nous intéresse, l'article 110.1 de la Constitution prévoit que « les Chambres et leurs Commissions peuvent réclamer la présence des membres du Gouvernement ».

Sur cette base constitutionnelle expresse, il s'avère évident que le Congrès des Députés et le Sénat peuvent convenir que les membres du Gouvernement rendent des comptes, tant en séance Plénière qu'auprès des Commissions, et qu'il existe un devoir constitutionnel du Gouvernement de se rendre à la session parlementaire correspondante.

Le Règlement du Congrès des Députés prévoit explicitement ce type de comparution du Gouvernement (et par conséquent de son Président) en séance plénière. Le Règlement du Sénat ne le fait pas, ce qui n'a pas empêché que dans un nombre limité mais significatif d'occasions, des membres du Gouvernement - le Président ou un ministre - se soient soumis à une séance d'information en séance plénière du Sénat, exerçant ainsi un pouvoir que la Constitution lui attribue de façon directe et explicite.

Ces précédents sont valables pour justifier l'étendue du contrôle que le Sénat peut exercer sur le Gouvernement dans cette modalité des comparutions devant la séance plénière : ils ne contredisent aucune règle écrite et sont pleinement conformes à la Constitution.

Pour citer le dernier précédent, le même Président du Gouvernement qui n'a pas comparu le 24 janvier 2019, l'avait fait devant la séance plénière du Sénat le 18 décembre 2018, c'est-à-dire un peu plus d'un mois plus tôt.

Bien qu'il existe clairement un fondement dans la Constitution, il serait très souhaitable d'introduire une réforme du Règlement du Sénat régissant de manière directe la procédure servant à exercer cette modalité de contrôle du Gouvernement : qui est autorisé à réclamer la comparution et quel organe doit en convenir.

Quoi qu'il en soit, lorsqu'il est convoqué par la Chambre, le Gouvernement a un devoir constitutionnel de comparaître. S'il ne respecte pas ce devoir, il n'y a pas de sanction légale, mais un clair reproche politique et institutionnel est de rigueur.

3. Le problème politique

Ce qui est sous-jacent dans cette situation, dont le résultat nuit au Sénat en tant qu'institution, est une lutte d'ordre politique : le groupe parlementaire majoritaire au Sénat (qui est le groupe parlementaire Populaire au Sénat et qui était composé d'un

nombre de sénateurs supérieur à la majorité absolue de la Chambre) était d'opposition au Gouvernement socialiste qui a été formé après l'adoption d'une motion de censure en juin 2018 par le Congrès des Députés.

Depuis l'été 2018 il y a eu des initiatives dudit Groupe pour que le Président du Gouvernement comparaisse en séance plénière du Sénat, ce qui, après une négociation non exempte de tensions entre les personnes concernées, s'est concrétisé dans cette séance plénière du 18 décembre 2018, dans laquelle a comparu le Président du Gouvernement pour informer le Sénat et, par conséquent, pour se soumettre à un débat qui suppose le contrôle parlementaire du Gouvernement par les différents groupes politiques représentés au Sénat.

Officiellement, la comparution (qui s'est déroulée dans une seule séance et avec débat commun) a abordé deux questions :

- Informer sur les grandes lignes d'action du Gouvernement, à la demande du Gouvernement lui-même.
- Informer sur la crise migratoire que subit l'Espagne, à la demande du Groupe parlementaire Populaire.

Comme cela a été dit lors de discussions informelles, un accord avait été trouvé entre le Groupe parlementaire Populaire au Sénat et le Gouvernement, en vertu duquel le Président du Gouvernement pourrait se présenter devant la séance plénière une fois par semestre au maximum. Et la comparution du 18 décembre était la première manifestation dudit accord.

Toutefois, moins d'un mois après cette comparution, le Groupe parlementaire Populaire au Sénat a demandé une nouvelle comparution du Président du Gouvernement en séance plénière du Sénat pour rendre compte, comme indiqué plus haut, « sur les exigences posées dans le document que le Président de la Generalitat de Catalogne lui a remis lors de la réunion bilatérale tenue le 20 décembre 2018, ainsi que sur les accords atteints et les concessions faites ». Une fois la séance plénière convoquée, la comparution n'a pas eu lieu.

4. Les solutions possibles

La question qui se pose est de savoir dans quelle mesure une majorité absolue de Sénateurs peut, sans restriction temporaire ou d'un autre ordre, contraindre à comparaître le Président du Gouvernement à chaque fois qu'elle le juge opportun ou nécessaire.

Le Droit espagnol établit sans aucun doute la possibilité que le Président comparaisse : cela n'est pas mis en doute. La question est de savoir si des garanties équilibrées doivent être fixées pour les deux sujets politiques concernés par cette question : le Sénat et le Président du Gouvernement.

Il suffirait probablement de parvenir à un accord politique respecté par les deux parties et qui, par le biais de sa répétition dans le temps, pourrait se cristalliser sous forme de coutume parlementaire. Tel semblait être l'accord conclu en décembre 2018. Et ce serait probablement la meilleure solution.

L'alternative à l'accord politique pur fondé sur le *fair play* serait de promouvoir une réglementation, par voie de réforme du Règlement du Sénat, qui ne se limite pas à prévoir ce type de comparutions, comme il a déjà été dit dans l'alinéa 2, mais qui fixe aussi leur périodicité et les circonstances dans lesquelles cette périodicité peut être modifiée.

5. Conclusion

Quoi qu'il en soit, et tant que le problème n'est pas abordé dans toutes ses dimensions, la situation de fait créée lors de la séance du 24 janvier 2019 est doublement négative :

- Pour le Sénat, pour avoir convoqué une séance à laquelle le Gouvernement ne comparait pas, ce qui porte atteinte à son image en tant que chambre parlementaire.
- Pour le Gouvernement, pour avoir négligé un devoir constitutionnel et porté atteinte à l'équilibre des pouvoirs du système constitutionnel espagnol.

Et on ne peut exclure que le problème puisse être à nouveau soulevé après les élections générales prévues pour le 28 avril 2019.



M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU (Turquie) a expliqué qu'auparavant lorsque le Premier ministre comparait devant la plénière, cela était organisé par le règlement. Désormais, le Président comparait deux fois par an devant l'Assemblée. Les ministres en revanche ne sont pas entendus en plénière, si ce n'est lors de la session budgétaire. Ils ne participent aux travaux des commissions que si une loi relative à leur portefeuille y est étudiée. Le règlement intérieur organise donc le régime de ces auditions afin d'éviter tout problème.

Mme Claressa SURTEES (Australie) a précisé que dans son assemblée, le règlement intérieur ne prévoit pas de système de comparution du Premier ministre en plénière ou en Commission. Rien ne lui interdit de le faire, mais rien ne l'oblige à le faire non plus. Le Premier ministre fait face aux questions lors de chaque séance de questions au Gouvernement, mais c'est lui qui décide de la façon selon laquelle il va répondre aux questions, qu'elles soient pertinentes ou non.

Elle a souligné que la communication de M. Cavéro avait permis de montrer que la pratique et les précédents sont aussi importants que les règles écrites. Sans ces précédents, le système ne tiendrait pas. Mais le respect des précédents dépend aussi de la bonne volonté des différents acteurs.

M. José Manuel ARAUJO (Portugal) a expliqué que la présentation l'avait fait réfléchir à la question des sanctions politiques. Au Portugal, en 2017, le règlement a été modifié et le Premier ministre doit désormais comparaître en session tous les 15 jours : un débat de deux heures a lieu, les différents partis choisissent le thème principal, même s'il n'est pas toujours respecté car les membres peuvent poser des questions sur différents sujets. Si le premier ministre refuse la seule punition possible est politique. Parfois il refuse de venir à la Chambre mais le Président de l'Assemblée

échange avec le Gouvernement pour résoudre la situation et éviter d'en venir à un refus de comparution du Premier ministre en séance plénière.

M. Nelson AYEWOH (Nigéria) a souligné que les politiques sont les mêmes partout : ils créent des problèmes et s'attendent à ce que le personnel parlementaire trouve une solution. Le problème est que si la Constitution prévoit l'obligation de comparution, elle devrait aussi définir la solution en cas de refus de comparaître. Le règlement intérieur de la Chambre tire son pouvoir de la Constitution, si le règlement n'est pas en accord avec la Constitution, c'est la Constitution qui doit primer et c'est la solution qui doit primer. Dans pareil cas de figure, il convient de revenir au respect de la Constitution. En l'absence de disposition constitutionnelle précise, il convient de demander au Tribunal de produire une interprétation.

M. Antonio CARVALHO DE SILVA NETO (Brésil) : a expliqué qu'au Brésil, la Constitution était initialement prévue pour un régime parlementaire, mais que le système était devenu présidentiel. La Constitution permet de convoquer le Président ou les ministres devant la plénière ou les Commissions. Le refus de comparaître équivaut à un « crime de responsabilité ». Récemment, une commission a convoqué le ministre de la justice en vue d'exercer sur lui une pression pour avoir des éléments. Mais adresser un ordre à l'exécutif est un acte grave : donc la convocation a été transformée en invitation, afin que cela ne conduise pas à un crime de responsabilité et que le ministre puisse être remplacé par quelqu'un. Le Parlement peut également demander des informations écrites au Gouvernement, qui a 30 jours pour répondre.

M. Dhammika DASAYANAKE (Sri Lanka) a souligné que la Constitution du Sri Lanka est très précise sur ce point : le Président est responsable devant le Parlement mais il ne donne pas rapport au Parlement. Il n'existe pas pour lui d'obligation de comparution. En revanche le personnel du Président doit transmettre toutes les informations nécessaires au Parlement, et les ministres peuvent être auditionnés par les Commissions. La Constitution prévoit que le Président s'adresse au Parlement tous les trois mois : un siège à proximité de celui du Premier ministre lui est attribué. Il peut s'adresser à la Chambre mais ne peut prendre part au vote.

M. Firas ADWAN (Jordanie) a expliqué qu'en Jordanie, l'exécutif peut comparaître devant les deux chambres, qui ont le droit de convoquer n'importe quel officiel, sinon une motion de censure peut être introduite. Mais la Constitution ne prévoit pas de sanction immédiate en cas de non comparution.

M. CAVERO a remercié tous les membres pour leurs réflexions et le partage de leurs expériences. Il a admis qu'il serait utile de s'attaquer au problème en Espagne, car un refus de comparaître pourrait très bien se reproduire.

Il a retenu des différents échanges qu'il était bon d'avoir un texte clair, mais qu'il était encore plus utile d'avoir une pratique convenue et respectée, comme souligné par Mme SURTEES, car cela contribuerait à maintenir la confiance dans le contrôle parlementaire et à faire en sorte que toutes les parties se sentent impliquées.

L'obligation de faire comparaître l'exécutif devant le Parlement peut être une bonne chose, mais la majorité ne doit pas abuser de son pouvoir, un équilibre est nécessaire.

Il est revenu sur la suggestion de saisir un tribunal pour régler un conflit, mais expliqué qu'en Espagne, il n'était pas possible de porter une telle affaire devant la Cour constitutionnelle. Le Sénat pourrait peut-être mettre au défi le Gouvernement de saisir la Cour. Cependant, le jugement de la Cour pourrait consister à dire que le Gouvernement et le Sénat doivent parvenir à établir un accord eux même. Par ailleurs, il n'est pas possible, comme au Brésil, de porter cette affaire au pénal. Il a en revanche apprécié la proposition de transformation de la convocation en invitation, qui lui semble très subtile. Toutefois, les hommes politiques pourraient alors décliner l'invitation.

Il a conclu qu'il tirerait pleinement profit des différentes contributions apportées et remercié les membres pour leur participation.

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

9. Remarques de conclusion

M. le Président Philippe SCHWAB a levé la séance.

La séance est levée à 12H00.



QUATRIEME SEANCE

Mardi 9 avril 2019 (après-midi)

Présidence de M. Philippe SCHWAB, Président.

La séance est ouverte à 13h35.

1. Remarques introductives

M. le Président Philippe SCHWAB a accueilli les membres.

Il a annoncé le retrait de la candidature à l'élection pour le poste au Comité exécutif de M. Dhammika DASANAYAKE, Secrétaire général du Parlement du Sri Lanka.



2. Débat général : La mesure de l'activité des parlementaires

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

Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE a expliqué qu'en Ouganda, il n'existe pas de système d'évaluation de la performance des parlementaires : cette évaluation est effectuée par la société civile et les médias à la fin du mandat. Elle est généralement menée sur la base des contributions effectuées par les membres en séance, sans tenir compte de l'activité des parlementaires en circonscription ou au sein des commissions, qui sont pourtant les deux activités principales des parlementaires.

Elle a déclaré que les Secrétaires généraux des Parlements auraient plutôt tendance à évaluer le travail du Parlement dans son ensemble, et non pas celui de ses membres pris individuellement. Au contraire, la presse va s'intéresser au nombre d'intervention d'un député au compte-rendu de séance, sans égard au contenu des propos tenus.

En réalité, peu de travaux ont été menés pour mesurer l'activité parlementaire. Les observateurs seront tentés de regarder le nombre de propositions de loi déposées ou adoptées, mais ne prendront pas en considération le temps passé pour les préparer, ni leur impact, ou l'impact des rapports parlementaires. Pourtant, le Gouvernement peut ne pas suivre les recommandations parlementaires.

Elle a souligné qu'en Ouganda, le Premier ministre était supposé présenter un mémoire sur le budget, soulignant quelles actions avaient été menées pour suivre une résolution de l'Assemblée. Mais le dépôt de ce rapport se fait souvent attendre, et le Président de la Chambre doit fréquemment lui rappeler de le faire. Il peut néanmoins s'agir d'un moyen de mesurer la performance.

Contribution de M. Antonio CARVALHO E SILVA NETO, Directeur de Projets et Gestion de la Chambre des Députés du Brésil :

Monsieur le Président, chers Secrétaires généraux, Mesdames et Messieurs,
C'est un grand honneur pour moi de présenter le modèle de gouvernance et de gestion des parlements.

Origines

La Chambre des députés du Brésil a proposé ce modèle comme contrepartie d'un modèle général utilisé par la Cour des Comptes Fédérale pour évaluer tous les organismes publics sur la base des normes de gouvernance internationales. Il faut dire que les parlements ont une nature différente de celle des organes qui mettent en œuvre les politiques publiques et fournissent des services directement aux citoyens. Ce modèle est destiné à s'adapter et à proposer une nouvelle façon de décrire la réalité des chambres législatives. Il a été présenté et discuté avec des responsables du Sénat Fédéral du Brésil et de douze assemblées législatives brésiliennes qui ont validé le modèle en tant que représentation d'une assemblée législative typique du point de vue des processus opérationnels.

Éléments principaux

Le modèle est composé de trois niveaux: la gouvernance législative-politique, la gouvernance administrative et la gestion des parlements, tel que dans le tableau ci-dessous.

Gouvernance Législative-Politique

Le plus haut niveau de gouvernance dans un parlement est la gouvernance législative-politique, résultant de la défense d'idées divergentes, typiques du rôle du parlement. Un Parlement existe précisément pour examiner les différents points de vue, cherchant à élaborer des accords sur des thèmes souvent controversés.

La gouvernance législative-politique est établie par la relation entre les députés et les citoyens. La diversité des partis et des opinions politiques des députés est le résultat d'opinions différentes de celles de leurs électeurs. Tout au long de la législature, les citoyens évaluent les décisions prises par les députés.

Ce type de gouvernance est typique des parlements et n'est pas régie par la même logique de gestion. Par exemple, il peut ne pas être logique d'établir des objectifs pour le nombre de propositions législatives à débattre lors d'une session législative, car les parlements en tant qu'institutions symboliques ne sont pas orientés vers des indicateurs de performances quantitatives. L'un des principaux résultats des législatures est le débat libre entre représentants des divers segments de l'opinion publique.

En raison de la dynamique politique imprévisible, les décisions au niveau administratif sont prises à un autre niveau de gouvernance appelé Gouvernance administrative, expliqué ci-dessous.

Gouvernance administrative

La gouvernance administrative représente la transition entre les niveaux politique et administratif. Il inclut les mécanismes par lesquels le bureau du Parlement évalue, dirige et surveille la gestion du Parlement et en délègue l'exécution au personnel.

La gestion

La gestion des processus opérationnels, représentée en vert, est assurée par des fonctionnaires et couvre les processus de travail qui garantissent le fonctionnement du parlement et la fourniture de services aux députés et à la société. Les processus opérationnels sont regroupés en trois macro-processus: soutien organisationnel (gestion informatique, ressources humaines, approvisionnement, etc.), interaction avec la société (communication sociale, transparence et développement de la citoyenneté) et soutien au rôle parlementaire.

Principales utilisations

Le modèle qui représente le fonctionnement d'un parlement typique est une référence qui peut et doit être adaptée à la réalité de chaque parlement. Il reconnaît le parlement en tant qu'institution symbolique et que ses principaux produits sont en grande partie intangibles: démocratie, représentation et contrôle du gouvernement. Il appartient aux citoyens d'évaluer la performance parlementaire. Cependant, il est possible de mesurer et d'évaluer les processus opérationnels qui soutiennent l'activité des parlementaires avec les méthodologies et les outils de gestion traditionnels.

Le modèle de gouvernance et de gestion permet l'auto-évaluation de la gestion du parlement, des repères entre les législatures et la responsabilité de ses activités et de ses résultats. En outre, le modèle utilise un langage commercial commun aux parlements et peut-être déplié afin d'identifier les bonnes pratiques dans chaque processus métier.

Conclusion

Nous proposons le modèle proposé comme alternative au début des discussions sur l'évaluation du Parlement.

Merci de votre attention!

Modèle de Gouvernance et de Gestion pour les Parlements

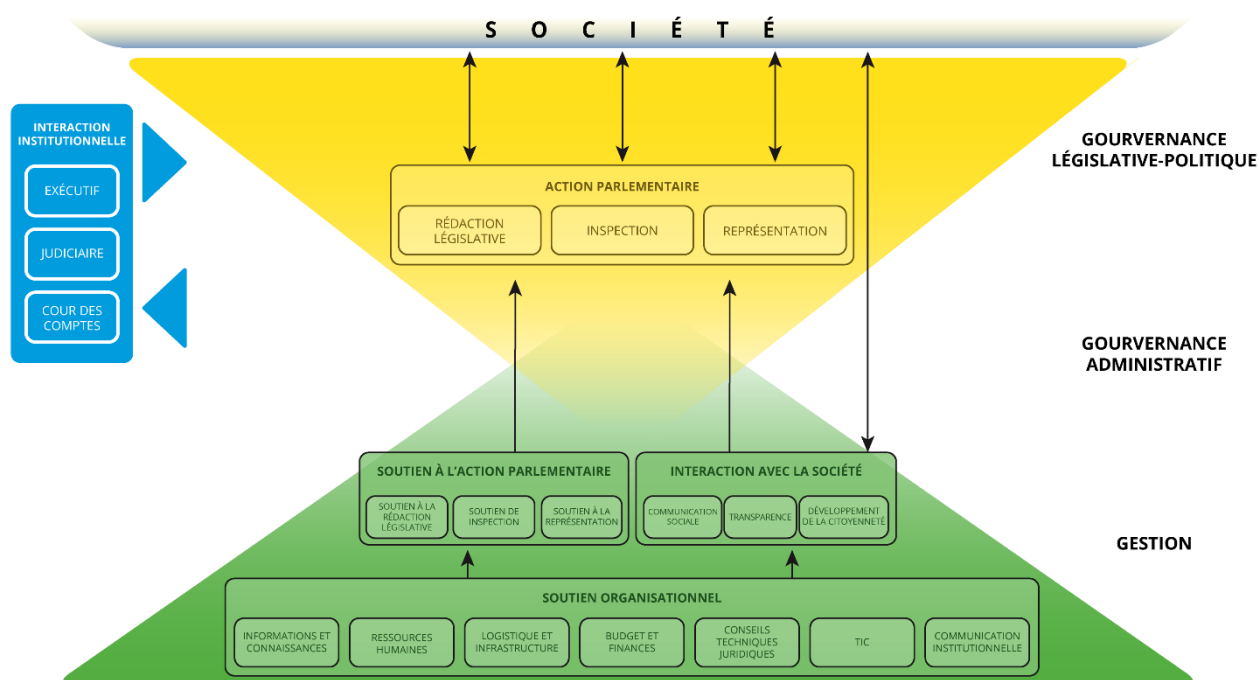


Chart 1 - Modèle de Gouvernance et de Gestion pour les Parlements adapté par la Chambre des Députés du Brésil



Contribution de M. Sergey MARTYNOV, Secrétaire Général du Conseil de la Fédération de l'Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie:

Mesdames et messieurs!

1. Pendant **25** ans de son activité, le Conseil de la Fédération a approuvé plus de **huit mille lois**⁹. Cependant, il est évident que les chiffres ne peuvent pas être le critère principal pour évaluer la qualité du travail des parlementaires.

Ce sont l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens et la résolution des problèmes urgents économiques et sociaux qui sont des indicateurs clé de l'efficacité de l'activité parlementaire. Ce sont les conséquences de l'application des lois qui sont particulièrement importantes pour les citoyens. Ils estiment les activités des parlementaires **en votant aux élections**. L'évaluation des activités des législateurs est effectuée au cours d'**enquêtes sociologiques**¹⁰.

⁹ De 1994 à octobre 2018, la Chambre a approuvé 8 187 lois de la Fédération de Russie sur les modifications de la Constitution de la Fédération de Russie, des lois constitutionnelles fédérales et des lois fédérales. Ces informations sont fournies à compter du 24 octobre 2018 selon la Direction juridique du Secrétariat du Conseil de la Fédération.

¹⁰ **Le Centre Panrusse d'étude de l'opinion publique (VTsIOM)** effectue à titre permanent des sondages pour savoir les **opinions publiques par rapport aux activités des institutions gouvernementales et publiques**, ces sondages résultent en **cotes de popularité**. Une des dernières enquêtes a eu lieu en décembre 2018, elle a été effectuée sur un échantillon représentatif

2. L'évaluation principale du travail des membres du Conseil de la Fédération est faite par les électeurs régionaux¹¹. L'efficacité des activités d'un sénateur dépend en grande partie de la vigueur avec laquelle il défend et « promeut » les intérêts de sa région au niveau fédéral.

Les membres de la Chambre haute ont de larges possibilités à leur disposition pour le faire. Ils effectuent un travail intense dans la capitale russe ainsi que dans les régions de la Fédération de Russie au cours des sessions parlementaires¹², y compris lors des **semaines régionales qui sont mensuellement prévues dans l'horaire de travail¹³**. Au cours de cette période, les membres de la Chambre haute se rendent dans les régions de la Fédération de Russie qu'ils représentent. Les sénateurs présentent le bilan de leurs activités, reçoivent les citoyens, aident à résoudre des problèmes pressant d'actualité.

Le Secrétariat prépare pour les membres du Conseil de la Fédération des **documents précis et complets reflétant les résultats du travail de la Chambre pour une période donnée¹⁴**. Ils contiennent non seulement des indicateurs quantitatifs¹⁵, mais également des informations sur les modifications de la législation et sur les projets de loi les plus importants.

3. Les citoyens ont besoin d'informations fiables pour être capables d'évaluer l'activité des parlementaires d'une manière réaliste et appropriée. C'est pourquoi **les principes d'ouverture et de « transparence » de l'activité parlementaire** revêtent actuellement une importance particulière.

Le Conseil de la Fédération a pris des mesures sérieuses dans ce domaine. Ainsi, la première **chaîne de télévision parlementaire en Russie, « Vmeste-RF » (« Ensemble-Fédération de Russie »)**, a été créée. **Le site web** de la Chambre haute a été mis à jour, il est devenu plus moderne et interactif. Un grand nombre d'informations et de documents y sont présents aujourd'hui, y compris en anglais.

panrusse de la population urbaine et rurale de 1600 personnes âgées de 18 ans et plus. L'échantillon s'est basé sur la liste complète de numéros de téléphones enregistrés dans le territoire de la Russie. Une enquête mesurant la **confiance institutionnelle des citoyens envers les autorités** est périodiquement réalisée par le **Centre d'analyse de Yuri Levada (Centre de Levada)**. L'une des dernières enquêtes a été effectuée en septembre 2018 sur un échantillon représentatif de la population russe urbaine et rurale de 1600 personnes âgés de 18 ans et plus dans 136 localités et 52 régions de la Fédération de Russie.

¹¹ L'ordre constitutif du Conseil de la Fédération garantit un large recours aux mécanismes de l'expression de la volonté des électeurs. Chaque membre du Conseil de la Fédération est investi du pouvoir par une autorité compétente du sujet (région) de la Fédération de Russie à la base de la volonté des électeurs de ce sujet de la Fédération de Russie.

¹² Art. 41 du Règlement du Conseil de la Fédération.

¹³ En particulier, le calendrier des réunions du Conseil de la Fédération pour la session de printemps de 2018 (approuvé lors de la réunion du Conseil de la Fédération du 20.12.2018) prévoit sept périodes mensuelles de travail dans les régions (semaines régionales): 9-11 janvier, 18-22 février, 18-22 mars, 15-19 avril, 6-9 mai, 3-7 juin, 1-5 juillet.

¹⁴ V. des documents d'information et d'analyse sur les activités du Conseil de la Fédération du 10 septembre au 16 octobre 2018.

¹⁵ Le nombre de réunions du Conseil de la Fédération, de réunions des Commissions de la Chambre haute, de lois fédérales approuvées, de projets de loi présentés par des membres du Conseil, d'événements organisés, etc.

Toutes les séances de la Chambre haute **sont diffusées en ligne sur Internet.**

4. L'évaluation de l'activité des sénateurs ne repose pas uniquement sur l'intensité de l'élaboration des lois. Elle comprend également le traitement des appels des citoyens, l'attachement aux normes éthiques et le respect de la législation anti-corruption, le travail des parlementaires lors des réunions des Commissions et au cours des sessions de la Chambre.

Ainsi, la Présidente du Conseil de la Fédération **surveille le respect de la discipline parlementaire par les membres de la Chambre haute et a le droit d'envoyer des informations pertinentes dans la région représentée par un sénateur en question**¹⁶.

Une Commission spéciale du Conseil de la Fédération est chargée de contrôler la fiabilité des informations relatives aux revenus, propriétés et obligations propriétaires des membres de la Chambre haute¹⁷. Des informations sur les travaux de cette Commission, ainsi que des informations sur les revenus et les biens des sénateurs, sont disponibles sur le site web du Conseil de la Fédération.

Merci de votre attention.



M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU (Turquie) a souligné que la performance parlementaire est très importante mais qu'il s'agit d'une notion abstraite et difficilement tangible. Il a expliqué avoir au préalable travaillé au sein des ressources humaines du Parlement sur les indicateurs de l'efficacité du personnel parlementaire. Il a souligné que l'administration du Parlement s'interrogeait sur la façon d'améliorer la performance parlementaire et que sa fonction principale n'était pas de la mesurer. Cette amélioration passe notamment par l'amélioration des outils technologiques à la disposition des parlementaires et la formation pour les utiliser.

Il a ajouté qu'en Turquie, ce sont les citoyens qui sont chargés d'évaluer les parlementaires au moment des élections, ils sont les seuls à pouvoir le faire, et il s'est demandé si c'était aussi le cas dans les autres Parlements.

Il a ajouté que les partis politiques jouaient aussi un rôle dans l'évaluation de la performance parlementaire, car les membres des groupes gravissent les échelons au sein des partis et, s'ils sont des parlementaires efficaces, ils graviront les échelons pour devenir par exemple président de Commission.

¹⁶ La Présidente du Conseil de la Fédération a le droit d'envoyer des informations sur la participation d'un membre aux réunions du Conseil de la Fédération et de ses Commissions à une autorité publique de la région de la Fédération de Russie qui a pris la décision d'investir des pouvoirs au membre du conseil en question (v. le Règlement du Conseil de la Fédération, l'art. 4 de la décision du Conseil de la Fédération du 30 janvier 2002 n° 33-CФ).

¹⁷ La Commission a été créée par la résolution du Conseil de la Fédération du 28 mars 2012, n° 63-CФ « Sur la mise en œuvre de certaines dispositions de la loi fédérale " Sur le statut du membre du Conseil de la Fédération et le statut du député à la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie " et du Règlement du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie ».

En Turquie, les séances sont retransmises à la télévision : 80 millions de citoyens peuvent regarder leur député parler en direct. La qualité et la quantité de leurs interventions sont déterminantes.

La Turquie a opéré une transition d'un régime parlementaire vers un régime présidentiel : les parlementaires pourront désormais présenter des propositions de loi. Il leur faudra en expliquer les motivations, et informer les citoyens pour convaincre l'opinion publique de l'utilité de ces lois. Les parlementaires seront bien plus visibles avec ce nouveau régime.

M. Givi MIKANADZE (Géorgie) a souligné qu'il avait déjà évoqué lors d'une session précédente la participation de la Géorgie à l'initiative en faveur d'un Parlement ouvert. Cela a donné l'opportunité d'accentuer la participation des citoyens aux activités au sein du Parlement. Il a souligné l'importance pour les Parlements d'être les plus ouverts possibles, en pensant à tous les publics. Il a notamment expliqué que la Géorgie propose par exemple la traduction en langue des signes. De façon générale, la digitalisation permet d'informer plus aisément la société de ce que fait le Parlement.

M. CAVERO (Espagne) a précisé qu'en Espagne les chambres ont été dissoutes un mois plus tôt et que des élections allaient avoir lieu. Certains anciens parlementaires ont décidé de ne pas être à nouveau candidats. Certains d'entre eux étaient pourtant des parlementaires très actifs, qui étaient à l'origine d'initiatives parlementaires de grande qualité, mais la manière dont le travail des parlementaires est perçu par leur parti diffère souvent de la manière dont les personnes qui travaillent au sein du Parlement évaluent ce qui fait un parlementaire efficace. Les candidats sont élus par les partis, sur la base de listes, de sorte que l'information sur leur quantité de travail au sein du Parlement n'a pas autant d'importance pour être réélu que le fait d'être bien implanté au sein du parti.

M. Nelson AYEWOH (Nigéria) a souligné que l'administration aide les parlementaires à faire leur travail mais que l'appréciation de la performance d'un député n'est pas nécessairement la même lorsqu'elle est faite par l'électeur, car ce qui va compter au final est la perception du député au niveau local. Cette divergence doit être prise en considération. Un parlementaire peut faire un travail de qualité au sein du Parlement sans pourtant être réélu par la circonscription, c'est la raison pour laquelle le député cherche d'abord à donner satisfaction à sa circonscription. Les électeurs vont principalement juger le politique au regard des projets qu'il conduit pour faire le bien de la communauté locale. Il a ajouté que la relation de l'élu avec le parti était également importante : certains députés considérés comme étant de grande qualité par leurs collègues peuvent ne pas être réélus. Le rôle de l'administration est principalement de soutenir et conseiller les parlementaires.

José Manuel ARAUJO (Portugal) a précisé que tous les Parlements étaient impliqués pour donner des informations statistiques aux citoyens par le biais de leurs sites internet sur l'activité parlementaire, le nombre de propositions de loi déposées, les pétitions signées, les questions posées etc. Ces informations sont utiles pour l'évaluation de la performance, mais un parlementaire peut manipuler les chiffres, par exemple en posant 300 questions qui se ressemblent et ne présentent finalement que peu d'intérêt.

Il a été fait mention que les sites internet qui mesurent l'activité parlementaire pourraient avoir un impact négatif, mais il existe dans le monde de nombreuses organisations de surveillance de l'activité parlementaire qui exploitent ces données et présentent l'information de façon utile pour le citoyen. Il est essentiel que ce type de sites web, parfois tenus par des universités qui examinent les discours parlementaires, par exemple la récurrence des mots dans les discours, puissent faire leur travail. Les administrations ne devraient pas voir cela de façon négative.

Mesurer la performance des élus d'un point de vue des ressources humaines est également une dimension importante, mais cela est difficile en raison des considérations politiques. Par exemple, si une intersession ou des élections surviennent, certains élus pourraient ne pas être en mesure d'atteindre leurs objectifs.

M. Jeremiah M. NYEGENYE (Kenya) a précisé ne pas vouloir être cynique, mais a constaté qu'il n'y avait pas de lien entre la performance parlementaire et la chance de réélection. En découplant ces deux données, il devient possible de trouver de meilleures façons d'évaluer les deux aspects. Ce ne sont pas toujours les meilleurs joueurs qui gagnent la compétition. Les administrations peuvent savoir ce qu'il faut faire pour produire un bon travail au niveau du Parlement, mais ne sont pas en mesure de toujours rendre les députés plus facilement réélus.

M. Brian CESAR (Trinidad et Tobago) a souligné qu'en 2013 son pays a élaboré un plan parlementaire stratégique 2013-2018 avec cinq objectifs stratégiques, notamment modifier le règlement intérieur et augmenter le nombre de commissions. Les commissions ont soulevé différents problèmes et proposé des solutions. Le Gouvernement a ensuite été invité à commenter les différentes conclusions dans un délai de soixante jours. L'équipe chargée du projet a ensuite dû respecter les échéances de mise en œuvre de la réforme. A la fin de la session, les commissions devront déposer un rapport faisant état des progrès réalisés.

Mickael MUKUKA (Zambie) a précisé que les parlementaires disposent de bureaux dans les circonscriptions où ils doivent se rendre chaque vendredi. Si les électeurs constatent qu'ils ne s'y rendent pas, cela peut créer des problèmes car il est important d'échanger physiquement avec l'électorat. Le taux de réélection est généralement de 25%, mais il passe à 35% pour les députés qui retournent régulièrement en circonscription. La chaîne parlementaire qui retransmet les débats en direct a également permis d'inciter les membres à participer davantage aux débats.

M. CARVALHO DE SILVA NETO (Brésil) a souhaité revenir sur la gouvernance, précisant qu'au Brésil, il n'existe pas de mesure de l'activité parlementaire. Par analogie avec le football, l'administration parlementaire met à disposition le stade, la structure où le match aura lieu, mais le résultat du match dépend des idées des uns et des autres. Le stade doit donner les mêmes chances aux équipes de gagner, mais le résultat en lui-même n'est pas soumis à évaluation : le nombre de lois adoptées par exemple ne dit pas grand-chose de la qualité de l'activité parlementaire. Quant aux spectateurs, ils ont l'occasion de suivre le match. Ces éléments peuvent être évalués mais pas forcément le match lui-même.

(Zimbabwe) a souligné que ce débat lui rappelait certains échanges qui ont eu lieu au moment de la préparation du plan stratégique du PNUD et de l'UIP l'année précédente : il existe une dichotomie entre les attentes des membres du Parlement et celles de la société civile. Le résultat varie en fonction de qui fait l'évaluation. Le public mesure la performance d'un député au regard de son activité au sein de la circonscription, plus que pour ce qu'il fait au sein du Parlement. Les membres du personnel ont eu des difficultés pour obtenir l'adhésion des parlementaires sur les critères de l'évaluation. Les autorités ont par exemple souhaité réformer la manière dont le Parlement participe au processus budgétaire. En raison de la forte participation du Parlement en amont (au stade de l'élaboration du budget), il y a assez peu de débat, de sorte que le public pourrait croire que les parlementaires ne s'impliquent pas dans ce travail, alors qu'il n'est simplement pas visible. Il est donc nécessaire d'avoir une analyse à 360°.

Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE a conclu qu'il ressortait des différentes interventions qu'il était impossible pour l'administration d'avoir des indicateurs pour mesurer la performance individuelle des parlementaires. Chaque circonscription est unique et a des attentes spécifiques, de sorte que les citoyens sont les mieux placés pour évaluer l'activité de leurs parlementaires.

L'activité parlementaire dans son ensemble devrait être appréciée à l'aune de standards tels que la probité financière, le respect des lois en vigueur dans le pays et de la procédure parlementaire, l'efficacité de l'ordre du jour et son adaptation à l'actualité, l'efficacité pour changer les choses et la pérennité tant en terme de politique que de ressources.

En revanche, en ce qui concerne les parlementaires pris individuellement, il revient au citoyen d'évaluer leur activité et de décider au moment de l'élection.

M. le Président Philippe SCHWAB a remercié Mme LUBOWA KIBIRIGE d'avoir modéré ce débat, et les membres pour leur contribution active.

3. Communication de M. Masibulele XASO, Secrétaire général du Parlement d'Afrique du Sud : « Les réformes menées après 1994 pour renforcer l'efficacité du Parlement Sud-Africain »

M. le Président Philippe SCHWAB a invité l'orateur à présenter sa communication. *La version française de cette communication n'a pas été communiquée par son auteur.*



M. Helgi BERNÓDUSSON (Islande) a souhaité en savoir plus sur le code de déontologie. Il a demandé qui pouvait se saisir de ces sujets : est-ce qu'il s'agit d'un déontologue, d'une autorité interne ou externe au Parlement, et est-ce que de nombreuses affaires ont eu lieu depuis l'adoption de ce code ? Il a expliqué poser la question car le Parlement Islandais a été confronté à des difficultés sur l'application du code de déontologie.

M. XASO a répondu que la Chambre comprend un greffier en charge des déclarations d'intérêts. Si une affaire se présente, il mène une enquête, et le résultat est présenté devant le comité d'éthique composé de députés. Un sous-comité serait alors créé pour examiner l'affaire et présenter un rapport au Comité, qui présente à son tour un rapport en séance plénière. Il a souligné que ce Comité fonctionne plutôt bien, mais, lors de cette cinquième législature, il a été très politisé en raison d'une affaire qui touchait le chef de l'opposition, qui a fini par porter l'affaire devant un tribunal qui a jugé le comité, ce qui a atteint sa réputation. Par ailleurs, le Comité n'a pas eu la possibilité de traiter toutes les affaires pendantes avant les élections, cela pourrait donc raviver certaines tensions. Il a émis l'idée que soit désormais nommé un commissaire qui pourrait être un ancien juge à la retraite, afin d'éviter toute politisation. Ce dispositif semble être bon, c'est sa mise en œuvre qu'il convient désormais d'ajuster.

Mme Philippa HELME (Royaume-Uni) a voulu savoir si les règles de présence qui n'ont pas porté leurs fruits étaient suffisamment strictes. Est-ce que le système était purement déclaratif? Elle a expliqué que son Parlement a essayé d'obliger les membres à siéger dans les commissions, mais que cela avait eu un effet limité parce qu'ils ont toujours de bonnes raisons d'expliquer leur absence comme des raisons de santé.

Elle a également voulu en savoir plus sur la participation du public, et demandé s'il y avait déjà eu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en la matière.

M. XASO a répondu qu'il y avait eu quelques affaires sur la participation citoyenne. La Cour a parfois tiré de graves conclusions à l'encontre du Parlement, plus généralement contre le Conseil national des provinces, estimant que les citoyens n'avaient pas été suffisamment consultés.

S'agissant de la réforme relative à la présence des membres, elle ne s'applique que depuis 2016. Quelques motions autorisant les membres à s'absenter ont été adoptées, mais aucune sanction n'a à ce jour été prise. Il s'agit d'une question difficile. Que faire, par exemple, lorsqu'un membre dit qu'il était présent et qu'il a simplement oublié de signer la feuille de présence. Les institutions doivent donc passer par un processus de changement. Le Parlement dispose désormais de systèmes biométriques et peut publier des registres de présence, mais le système n'est pas encore jugé fiable à 100% et en cas de contestation devant les tribunaux, la Chambre pourrait être mise en échec, donc il s'agit d'un sujet qui sera de nouveau examiné lors de la sixième législature.

M. Ingvar MATTSON (Suède) a demandé quels seraient les impacts les plus importants de la réforme présentée sur le fonctionnement du Parlement et sur les rapports entre Parlement et Gouvernement.

M. XASO a répondu que l'effet le plus bénéfique à la fois pour le Parlement et le peuple était sans doute la réforme de la participation citoyenne. Cela a reconnecté le Parlement à la société, ce qui est un enjeu majeur. Jusqu'à présent, le Parlement n'avait pas de bonne procédure pour traiter les pétitions. Or, il faut garder à l'esprit que le Parlement n'est pas une institution de la même nature que le Gouvernement. Les ministères sont dans l'action, le Parlement doit quant à lui vérifier que le Gouvernement suit ses recommandations et doit maintenir la société informée des

résultats du contrôle parlementaire. Il s'agit là d'un point clef, le Parlement sans le peuple ne peut pas être efficace.

M. le Président Philippe SCHWAB a remercié les participants et annoncé que l'association allait désormais prendre une courte pause à la fin de laquelle les élections auraient lieu, après la présentation des candidatures.

L'association a pris une courte pause.

4. Election d'un membre au Comité exécutif

M. le Président Philippe SCHWAB a invité les candidats à bien vouloir présenter leurs candidatures.

M. Givi MIKANADZE (Géorgie) s'est déclaré honoré de présenter sa candidature pour devenir membre du Comité exécutif. Il a expliqué être juriste de formation et avoir travaillé huit ans au sein du Conseil de l'Europe, au Parlement européen et au sein d'institutions gouvernementales puisqu'il a été directeur de l'académie de police et est désormais, depuis un an, Secrétaire général du Parlement de Géorgie. Sa candidature est motivée par son attachement à l'idée de coopération et à son envie de promouvoir le réseau de l'ASGP. Il s'est déclaré disposé à promouvoir ce type de coopération. Son autre motivation est de représenter l'Europe de l'Est au sein du Comité exécutif car cela est positif d'équilibrer les différentes représentations au sein du Comité exécutif.

M. Gholamreza NOURI GHEZELGEH (Iran) a expliqué avoir été membre du Parlement d'Iran durant la législature précédente, ministre de l'agriculture et vice-président d'un groupe travaillant sur l'agriculture et vice-président de la commission de la jeunesse sous la 9^{ème} législature. Il a expliqué avoir participé à la 132^{ème} assemblée de l'UIP à Hanoï, et considère l'ASGP comme une plateforme ressource pour les Parlements. C'est un forum précieux pour aider les Parlements à remplir leurs missions constitutionnelles en tant que représentant des peuples. Il a déclaré vouloir aider l'ASGP à se développer.

M. le Président Philippe SCHWAB a invité les membres à bien vouloir rejoindre la table présentant les listes électorales pour prendre leur bulletin de vote et à passer derrière l'estrade pour aller déposer le bulletin dans l'urne.

Le scrutin est ouvert à 15h43 et clos à 15h58.

Le Dépouillement jusque 16h20

M. le Président Philippe SCHWAB a annoncé le résultat de l'élection :

Bulletins délivrés : 54

Bulletins exprimés : 54

Bulletins nuls : 0

M. Givi MIKANADZE (Georgie): 28 votes

M. Gholamreza NOURI GHEZELGEH, (Iran) : 26 votes

M. NOURI GHEZELGEH a félicité M. MIKANADZE pour sa victoire.

M. Givi MIKANADZE a déclaré que ce serait une grande responsabilité de participer au Comité exécutif et a exprimé sa reconnaissance à son collègue Iranien, suggérant qu'ils fassent à l'avenir ensemble de nombreuses propositions. Il a remercié tous les participants à l'élection.

5. Remarques de conclusion

M. le Président Philippe SCHWAB a levé la séance.

La séance est levée à 17h15



CINQUIEME SEANCE

Mercredi 10 avril 2019 (matin)

Présidence de M. Philippe SCHWAB, Président.

La séance est ouverte à 10h35.

1. Remarques introductives

M. le Président Philippe SCHWAB a accueilli les membres à la dernière demi-journée de cette session.

2. Ordre du jour

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

Mercredi 10 avril (matin)

9h30

Réunion du Comité exécutif

10h30

Thème : la fabrique de la loi

Débat général : Comment améliorer la qualité de la loi ? Les méthodes de gestion du temps de parole dans les assemblées parlementaires

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

Légiférer est l'une des plus nobles fonctions des parlements, qui requiert un degré élevé de responsabilité afin de produire des lois claires, simples et transparentes, étayées par des études d'évaluation d'impact réalisées ex ante et ex post.

Les Parlements font face à diverses difficultés pour produire une loi de qualité : il s'agit de synthétiser la pluralité des positions politiques exprimées tout en prenant en compte la participation publique, qui peut intervenir au terme d'une participation directe des citoyens, ou indirecte via les groupes organisés, des syndicats aux lobbys. Afin d'éviter une détérioration de la qualité des lois, il convient d'être conscient des risques de la législation « omnibus ».

Communication de M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU, Secrétaire Général de la Grande Assemblée nationale de Turquie : « Le rôle de l'information et de la technologie dans le processus législatif à la Grande Assemblée nationale de Turquie ».

Questions administratives

Projet d'ordre du jour de la prochaine session à Belgrade (Serbie), octobre 2019

Mercredi 10 avril (après-midi)

14h00– 16H00

Conférence conjointe avec l'UIP : L'innovation au Parlement

L'ordre du jour a été accepté.

3. Nouveaux 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.

21. *M. Michel-Edouard KENGUEL, Secrétaire général du Sénat (Gabon) remplaçant M. Arsène Rissonga.*

Le nouveau membre a été *accepté*.

4. Débat général : Comment améliorer la qualité de la loi ?

M. le Président Philippe SCHWAB a invité M. José Manuel ARAÚJO à introduire et modérer le débat général.

Insérer ici l'introduction ? Je n'ai pas l'introduction de José Manuel



M. José Manuel ARAÚJO a rappelé que la fonction législative est l'une des plus nobles fonctions des parlements. Elle requiert un degré élevé de responsabilité afin de produire des lois claires, simples et transparentes, étayées par des études d'évaluation d'impact réalisées ex ante et ex post.

Or, les Parlements font face à diverses difficultés pour produire une loi de qualité : il s'agit de synthétiser la pluralité des positions politiques exprimées tout en prenant en compte la participation publique, qui peut intervenir au terme d'une participation directe des citoyens, ou indirecte via les groupes organisés, des syndicats aux lobbys. Afin d'éviter une détérioration de la qualité des lois, il convient aussi d'être conscient des risques de la législation « omnibus ».

Il a invité les membres à consulter les contributions écrites publiées sur le site internet de l'association.

Contribution de M. Sergey MARTYNOV, Secrétaire Général du Conseil de la Fédération de l'Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie:

Mesdames et messieurs,

1. Chaque parlement accumule une expérience législative unique. Le Parlement russe a une telle expérience. Le format de la réunion d'aujourd'hui nous permet de partager cette expérience et de reproduire les développements les plus réussis.

Le Conseil de la Fédération commence à travailler sur les lois dès les premières étapes de leur élaboration, y compris l'étape du développement conceptuel d'un projet de loi, l'examen de celui-ci au cours de la session « zéro » et lors de la première et de la deuxième lecture. Cela permet d'approuver ou de rejeter les lois adoptées par la Douma d'État **ayant une position raisonnable et fiable**.

2. Étant la Chambre qui représente les régions de notre pays, le Conseil de la Fédération accorde une attention particulière à **la promotion des initiatives législatives des sujets de la Fédération de Russie**. À cet effet, **le Conseil des législateurs de la Fédération de Russie a été inauguré**¹⁸. C'est un organe délibérant et consultatif réunissant les dirigeants des Chambres de l'Assemblée Fédérale russe et les présidents de tous les parlements régionaux. L'une des fonctions les plus importantes du Conseil des législateurs consiste à **améliorer la qualité des projets des initiatives législatives provenant des parlements régionaux**¹⁹. Il est important de noter que les organes législatifs régionaux de la Russie constituent des sujets d'initiative législative et ont le droit de présenter des projets au Parlement fédéral.

3. Afin d'améliorer la qualité des lois **le Conseil de la Fédération coopère avec tous les titulaires de droit de l'initiative législative**²⁰. **Les positions juridiques de la Cour constitutionnelle de la Fédération de la Russie** sont obligatoirement prises en compte au cours du processus législatif.

Afin de coordonner les travaux des Chambres de l'Assemblée fédérale et du gouvernement de la Fédération de Russie, **des programmes et des plans d'activité législative sont établis**²¹. **Une Commission gouvernementale sur l'activité législative** fonctionne à titre permanent²². Le Premier vice-président du

¹⁸ La première réunion du Conseil des législateurs de la Fédération de Russie auprès de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie s'est tenue le 31 mai 2012.

¹⁹ Partie 5 du règlement du Conseil des législateurs de la Fédération de Russie auprès de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie (approuvé par la décision du Conseil des législateurs de la Fédération de Russie à l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie du 31 mai 2012).

²⁰ Conformément à la partie 1 de l'article 104 de la Constitution de la Fédération de Russie, le droit d'initiative législative appartient au Président de la Fédération de Russie, au Conseil de la Fédération, aux membres du Conseil de la Fédération, aux députés de la Douma d'État, au gouvernement de la Fédération de Russie, aux organes législatifs (représentatifs) des sujets de la Fédération de Russie. Le droit d'initiative législative appartient également à la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie et à la Cour suprême de la Fédération de Russie, concernant les questions qui relèvent de leur compétence.

²¹ Notamment, un programme d'accompagnement par le Conseil de la Fédération du Programme approximatif de travail de la Douma en matière d'élaboration des projets de loi prévu pour la session de printemps de 2019 concernant les projets de loi faisant objet de l'examen prioritaire (approuvé par la Présidente du Conseil de la Fédération le 29 janvier 2019).

²² Résolution n° 264 du gouvernement de la Fédération de Russie du 2 juin 2004 « Sur l'adoption du règlement relatif à la Commission gouvernementale sur l'activité législative »

Conseil de la Fédération fait partie de cette Commission²³. D'autres représentants de la Chambre et du Secrétariat participent également aux travaux de la Commission. Cela permet de promouvoir **une politique législative coordonnée entre le Parlement et le Gouvernement**.

4. L'expertise et les propositions concernant des projets de décisions législatives examinées par la Chambre revêtent une grande importance.

En 2018, le Conseil de la Fédération a signé **un accord de coopération avec l'Académie des sciences de Russie**²⁴. Il a été convenu d'inciter les scientifiques à surveiller la législation et son application et à examiner les lois en vigueur. Un certain nombre d'accords de coopération entre le Conseil de la Fédération et les principaux établissements d'enseignement supérieur de Russie a été conclu les dernières années²⁵.

En outre, des **organes consultatifs d'experts** fonctionnent auprès de la Chambre²⁶, notamment **un Conseil des experts scientifiques auprès de la Présidente du Conseil de la Fédération**. Cette démarche aide les parlementaires à prendre des décisions équilibrées et scientifiquement fiables.

Des auditions parlementaires, des tables rondes, des conférences et des réunions, y compris des événements dans les régions, sont organisées pour **discuter des projets de loi**. Un débat public sur les projets de textes juridiques s'effectue, entre autres, sur le **site web du Conseil de la Fédération**²⁷. Cela permet de prendre en compte l'opinion publique lors du travail sur les lois.

Des chercheurs, des personnalités de la culture et de l'art invités sont régulièrement invités aux réunions de la Chambre pour aborder des questions d'actualité au cours des soi-disant « **heures des experts** ». Un nouveau format de travail se développe également : un « **dialogue ouvert** » avec les ministres.

5. Le Secrétariat du Conseil de la Fédération est chargé de la tâche d'accompagner le processus législatif. Suite au Règlement de la Chambre, les départements du Secrétariat procèdent à **des examens juridiques, socio-**

²³ Commission gouvernementale sur l'activité législative (suite à la Résolution du gouvernement de la Fédération de Russie du 24 juin 2017 n° 737). Premier vice-président du Conseil de la Fédération N.V. Fedorov, conformément aux ordonnances de la Présidente du Conseil de la Fédération du 14 novembre 2017 n° 211 пр-СФ et du 19 décembre 2017 n° 238 пр-СФ.

²⁴ Le 8 novembre 2018 le Conseil de la Fédération a conclu un accord de coopération avec l'Académie des sciences de Russie.

²⁵ L'université d'État Lomonossov de Moscou, L'Académie russe de l'économie nationale et du service public auprès du Président de la Fédération de Russie

²⁶ Il y a un nombre d'instances d'experts-conseillers permanentes qui fonctionnent régulièrement auprès du Conseil de la Fédération : 3 – auprès de la Présidente du Conseil de la Fédération, 15 – auprès de la Chambre haute.

²⁷ Ainsi, à l'heure actuelle, le projet de loi fédérale n° 614271-7 « Sur les amendements à la loi fédérale " Sur les communications " et aux autres actes législatifs de la Fédération de Russie visant à garantir le droit des citoyens d'accéder aux services de télécommunication » est en train d'être délibéré (soumis par les membres du Conseil de la Fédération L.N. Bokova, A.A. Klishas, D.F. Mezentsev, O.V. Melnichenko le 24.12.2018), la discussion a été ouverte le 25.12.2018.

économiques et anticorruption des lois et des projets de loi²⁸, les mêmes départements évaluent **les effets de l'adoption des lois**.

6. Grâce à tout cela, la haute qualité des lois est garantie. Cependant, **l'activité législative est en constante évolution**.

L'utilisation active des technologies de l'information est une condition inaliénable de l'amélioration de l'activité législative²⁹. Grâce à elle il sera possible d'identifier des normes obsolètes, des normes inefficaces, ainsi que des normes qui doivent être améliorées. Il est également prévu de développer davantage de systèmes de référence juridique électroniques utilisés par le Parlement russe. Ce travail aboutira à la création d'un **système automatisé basé sur l'intelligence artificielle et destiné à soutenir les décisions judiciaires**.

Merci de votre attention.



Contribution de Mme Cvetanka IVANOVA, Secrétaire générale de l'Assemblée de la République de Macédoine du Nord:

La réglementation est la base du bon fonctionnement de la société et de l'économie et est nécessaire à leur protection. La réglementation est un instrument complexe pour la mise en œuvre des politiques - elle affecte non seulement la vie quotidienne et les activités des citoyens et des entreprises du domaine réglementé, mais également l'ensemble du système juridique et économique du pays.

Une réglementation de qualité est celle qui³⁰ :

- repose sur une analyse complète visant à déterminer les moyens possibles de résoudre le problème et d'atteindre les objectifs attendus, ainsi qu'à comparer les impacts, coûts et avantages, positifs et négatifs, de chacune des solutions possibles identifiées ;
- est préparée de manière transparente en impliquant les parties prenantes à toutes les étapes du processus ;
- est cohérente et conforme au cadre juridique en vigueur dans le domaine et les champs connexes ;

²⁸ Une fois que la loi fédérale adoptée par la Douma d'État est soumise au Conseil de la Fédération, elle est transmise non seulement à la commission compétente, mais également à la Direction juridique du Secrétariat de la Chambre haute pour qu'elle prépare ses conclusions (partie 7 de l'Article 103 du Règlement du Conseil de la Fédération).

Lors de la préparation d'un projet de loi par un membre (des membres) du Conseil de la Fédération, son texte peut être envoyé pour examen à la Direction juridique du Secrétariat du Conseil de la Fédération et au Département analytique du Secrétariat du Conseil de la Fédération pour une expertise juridique et socio-économique (partie 3 de l'article 141¹ du règlement du Conseil de Fédération).

²⁹ Le gouvernement de la Fédération de Russie a approuvé un plan d'action pour un axe « Réglementation normative » du programme « Économie numérique de la Fédération de Russie » d'après lequel 53 projets de loi doivent être élaborés en 2018-2019. Au début de 2019, le gouvernement de la Fédération de Russie a élaboré un projet de loi intitulé « Régimes juridiques expérimentaux dans le domaine des innovations numériques dans la Fédération de Russie », qui a été soumis à un débat public (en janvier 2019, le projet de loi a été publié sur le portail d'amélioration de la gestion gouvernementale (www.ar.gov.ru)).

³⁰ Manuel d'évaluation de l'impact de la réglementation, Ministère de la société de l'information et de l'administration de la République de Macédoine du Nord, Skopje, 2013

- est claire et compréhensible pour tous et implique des procédures simples ;
- ne crée pas de contraintes inutiles (administrative, financière, etc.) pour les entités commerciales, en particulier pour les petites et moyennes entreprises et les citoyens ;
- favorise la compétitivité des entreprises sur les marchés national et mondial ;
- assure la réalisation des objectifs pour lesquels elle a été adoptée.

Selon la Constitution de la République de Macédoine du Nord, chaque député à l'Assemblée, le gouvernement de la République de Macédoine du Nord et au moins 10 000 électeurs³¹ ont le droit de proposer l'adoption d'une loi. Toutefois, dans la pratique, la nécessité d'adoption de la plupart des lois et règlements provient le plus souvent du Programme gouvernemental quadriennal, en particulier le processus d'harmonisation de la législation de la République de Macédoine du Nord avec celle de l'UE. Certes, il ne faut pas oublier le fait que la raison la plus importante d'adopter un règlement ou une loi est de résoudre un certain problème existant dans la société.

Les rapports sur les travaux de l'Assemblée suggèrent que, au cours des cinq dernières années, c'est-à-dire de 2013 à 2017, les statistiques montrent que les projets de loi proposés par le Gouvernement prédominent, la seconde place étant occupée par les propositions des députés, alors que les citoyens en tant qu'initiateurs autorisés des lois sont les derniers (voir tableau 1).

Tableau 1 : Initiateurs de lois

Année	Total des lois proposées	Lois adoptées	Propositions de loi adoptées soumises par un député	Projets de loi adoptés soumis par le Gouvernement	Propositions de lois soumises par 10 000 citoyens
2013	597	349	11	304	1(inacceptable)
2014	873	357	5	336	/
2015	848	606	33	541	1(inacceptable)
2016	505	366	25	315	/
2017	77	42	15	18	/

Depuis 2009, le **Gouvernement**, en tant que principal initiateur, met en œuvre une **Évaluation de l'impact de la réglementation** (EIR) qui permet la prise de décisions, l'adoption de lois et politiques sur la base de recherches, d'analyses, de preuves et de faits avec la participation de toutes les parties prenantes, y compris du grand public. L'EIR est un processus d'identification et d'évaluation systématiques des impacts attendus des projets de réglementation grâce à l'utilisation de méthodes analytiques cohérentes. L'EIR est un processus comparatif qui repose sur la définition des objectifs à atteindre par la réglementation et sur la recherche des moyens possibles pour les atteindre, afin de sélectionner systématiquement le moyen le plus efficace et le plus efficient d'atteindre le but du projet de réglementation³². Ce processus joue un rôle majeur dans l'amélioration de la qualité de la réglementation.

³¹ Constitution de la République de Macédoine du Nord, (Journal officiel n° 52/1991) Article 71

³² Manuel d'évaluation de l'impact de la réglementation, Ministère de la société de l'information et de l'administration de la République de Macédoine du Nord, Skopje, 2013

Cependant, **l'amélioration de la réglementation ne relève pas seulement de la responsabilité du Gouvernement, mais représente également une tâche commune de toutes les parties concernées, y compris de l'Assemblée.** Dans le même temps, la question de l'amélioration de la réglementation ne constitue pas un sujet d'intérêt uniquement au stade de l'élaboration du projet de réglementation, mais à tout stade du processus de réglementation d'un problème donné, à savoir la publication du rapport EIR ensemble avec le projet de loi relatif au Registre national unique électronique de la réglementation (ENER)³³, le vote et la possibilité de tenir des débats publics et la soumission des amendements à l'Assemblée, la mise en œuvre de la solution recommandée, le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la décision, ainsi que l'évaluation des effets de la mise en œuvre de la réglementation.

À l'**Assemblée**, ce qui contribue à la qualité de la réglementation, quel qu'en soit l'initiateur, est le suivant :

- la possibilité pour les députés d'utiliser les services du Secteur de la recherche et de l'information – **l'Institut parlementaire** ;
- la possibilité de **participation du public** – les citoyens, les représentants des organisations de la société civile, les chambres de commerce, les personnes morales et autres parties intéressées par les travaux de l'Assemblée ;
- la possibilité de soumettre des **amendements**, ou des propositions pour modifier ou compléter la proposition de loi.

Lors de la proposition de lois, de l'adoption de lois proposées par d'autres initiateurs, du suivi de la mise en œuvre de ces lois, des questions parlementaires et d'autres activités liées à leur fonction, les députés disposent d'informations crédibles, pertinentes, impartiales, objectives et non influencées par les parties politiques qui leur sont fournies par **l'Institut parlementaire (IP)** à leur demande ou de sa propre initiative. L'IP est une unité organisationnelle distincte au sein de l'Assemblée de la République de Macédoine du Nord, créée par la Loi relative à l'Assemblée de 2009³⁴. Dans le **processus de proposition de réglementation**, l'IP aide à cristalliser l'idée du député pour la présentation d'un projet de loi en donnant des exemples comparatifs du contenu de la réglementation d'intérêt dans d'autres pays. Lors de **l'adoption de la réglementation**, les informations permettent aux députés de se familiariser avec le contenu du projet de loi conformément aux mêmes lois ou à des

Bien que les services de **l'Institut parlementaire** ne soient pas obligatoires dans le processus législatif mais sont de nature consultative, informative et servent de solutions alternatives au sujet d'intérêt, ils contribuent à ce que le pouvoir législatif impose son rôle dans le processus de création d'une réglementation de qualité.

³³ Le Registre national unique électronique de la réglementation (ENER) est un système électronique contenant les réglementations existantes, les projets de lois des ministères en cours d'élaboration et un rapport sur l'évaluation de l'impact de la réglementation (EIR). ENER est un outil principalement destiné à l'information électronique destinée aux citoyens et aux autres parties prenantes qui, en soumettant des propositions, des avis et des remarques, peuvent être impliqués dans la rédaction en temps opportun des réglementations. De cette façon, on obtient leur plus grande prévisibilité et bien sûr la transparence de l'ensemble du processus.

³⁴ Loi relative à l'Assemblée de la République de Macédoine du Nord (Journal officiel de la République de Macédoine n° 194/2009)

lois similaires en vigueur dans d'autres États. Ces informations facilitent la soumission d'amendements aux projets de loi. Dans le **processus de supervision de la mise en œuvre de la réglementation**, l'IP aide les députés à fournir suffisamment d'arguments contre les arguments de la bureaucratie gouvernementale.

La participation du public aux travaux de l'Assemblée contribue à renforcer la responsabilisation, la transparence et la responsabilité de l'institution à l'égard des citoyens. En veillant à ce que les citoyens soient informés en temps opportun sur les travaux, les procédures législatives et les activités de l'Assemblée, et en leur donnant la possibilité de participer directement aux procédures mêmes, par leurs avis et opinions, on obtient une qualité supérieure, mais également une efficacité accrue des lois adoptées par l'Assemblée³⁵.

Afin de faire participer le public aux travaux de l'Assemblée, le point de départ est son **information** sur les travaux de l'Assemblée. L'information du public peut être transmise **par l'intermédiaire de représentants accrédités des médias**, qui peuvent assister aux sessions de l'Assemblée et aux sessions des organes de travail et qui reçoivent les actes examinés et adoptés par l'Assemblée, ainsi que les documents d'information et la documentation sur les questions examinées à l'Assemblée et dans les groupes de travail, les rapports sur les travaux des groupes de travail et les procès-verbaux des sessions, sauf si l'Assemblée, ou le groupe de travail, a décidé que la question particulière devrait être examinée sans la présence du public ³⁶. Parallèlement, le public peut également être informé par le biais d'une **Conférence de presse sur les travaux de l'Assemblée**, qui a lieu lorsque le Président de l'Assemblée, un groupe parlementaire, un groupe de travail ou le chef de la délégation ayant résidé à l'étranger en décide ainsi³⁷. Un projet de loi ou un autre acte général présentant un intérêt particulier pour le public peut être publié dans la presse ou dans une publication séparée, si l'Assemblée ou le groupe de travail compétent en décide ainsi³⁸. Un des moyens par lesquels l'Assemblée informe les citoyens de ses travaux est le **site internet de l'Assemblée** ³⁹, riche de contenus et offrant des possibilités telles que : poser des questions au Président et aux députés, des informations sur les bureaux de contact avec les citoyens, un journal électronique, aperçu de la bibliothèque parlementaire, des possibilités de visites à l'Assemblée, l'archive des vidéos des sessions parlementaires de 2002 à nos jours, des publications, la lettre d'information de l'Assemblée, des informations générales sur l'Assemblée, les groupes de travail, le Président de l'Assemblée, les députés, les groupes parlementaires, les délégations de l'Assemblée, le matériel reçu (projets de loi), les lois adoptées, les sessions et les autres activités de l'Assemblée, des informations sur le service de l'Assemblée et d'autres données relatives à l'organisation et le travail de l'Assemblée. Les informations contenues sur le site web parlementaire sont disponibles en albanais,

³⁵ Учество на јавноста: „Влада на народот, од народот, за народот“, Центар за истражување и креирање политики, Скопје, 2015 [Participation du public : « Gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple », Centre de recherche et de création de politiques, Skopje, 2015]

<http://www.crpm.org.mk/wp-content/uploads/2015/12/Analiza-36-mk.pdf>

³⁶ Règlement de l'Assemblée de la République de Macédoine, Article 228, <https://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf>

³⁷ Règlement de l'Assemblée de la République de Macédoine, Article 232, <https://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf>

³⁸ Article 230 Règlement de l'Assemblée de la RM

³⁹ Site officiel de l'Assemblée de la République de Macédoine du Nord, <https://www.sobranie.mk/pocetna.nspx>

anglais et français. Grâce au site internet, les citoyens peuvent suivre en direct les séances plénières de l'Assemblée. L'Assemblée a mis en place ses propres profils **Facebook, Twitter et YouTube** afin d'accroître la transparence, la responsabilisation et la possibilité de participation du public aux travaux de l'Assemblée. La radio-télévision macédonienne assure le service de programmation de la **chaîne parlementaire** sur laquelle sont retransmises en direct les séances plénières de l'Assemblée, ensuite, directement ou par des enregistrements, elle présente les travaux des commissions parlementaires, les débats publics ou de surveillance, ainsi que d'autres activités faisant partie intégrante de fonctionnement de l'Assemblée.

Les **débats publics** sont l'un des **moyens de garantir la participation du public** aux travaux de l'Assemblée. Selon le Règlement de l'Assemblée,⁴⁰ pour un projet de loi d'intérêt plus général, après le débat général en séance plénière, l'Assemblée peut décider de tenir un débat public et désigner un organe de travail principal qui organisera le débat public. Le débat public a lieu après le débat général de l'Assemblée, au cours duquel il a été décidé que la proposition était acceptable et que la procédure législative peut continuer - avant que la loi ne soit transmise en deuxième lecture. Les citoyens et les associations des citoyens peuvent être présents et participer aux débats publics, où ils ont la possibilité d'exprimer leurs avis et leurs opinions sur une nouvelle loi ou son amendement, ou sur un sujet d'actualité.

Le groupe de travail élu est tenu de veiller à ce que le projet de loi soit publié et mis à la disposition des citoyens, des établissements publics, des institutions, des associations de citoyens, des partis politiques, des syndicats et des autres parties intéressées. Le projet de la loi qui fera l'objet du débat public sera publié dans la presse quotidienne déterminée par le groupe de travail compétent, un appel à soumission d'avis et de propositions sera lancé et le délai dans lequel ils pourront être soumis sera déterminé⁴¹. Après la discussion publique, l'organe de travail compétent devra assembler et arranger les avis et les propositions qui seront présentés au cours de la discussion et préparer un rapport dans lequel les résultats de la discussion publique⁴² seront résumés et soumis à l'Assemblée avec le projet de loi pour la deuxième lecture. Selon les statistiques présentées dans les Rapports annuels sur les travaux de l'Assemblée, de 2013 à 2017, 43 discussions publiques ont été organisées. Une autre façon de faire participer le public est la possibilité pour le **groupe de travail de l'Assemblée d'inviter à la session** des travailleurs scientifiques, professionnels et publics, ainsi que des représentants des municipalités, de la ville de Skopje, des entreprises publiques, des syndicats et d'autres organisations, institutions et associations aux fins de donner un avis sur les questions qui sont considérées à la session du groupe⁴³. Dans le même temps, des **initiatives de discussion sur certaines questions de l'organe de travail** peuvent également être soumises par d'autres organes de travail de l'Assemblée, des organes de l'administration d'État, les municipalités, de la ville de Skopje, les institutions, et les associations de citoyens⁴⁴.

⁴⁰ Règlement de l'Assemblée de la République de Macédoine, Articles 144 et 145, <https://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf>

⁴¹ Règlement de l'Assemblée de la République de Macédoine, Article 147 <http://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf>

⁴² Règlement de l'Assemblée de la République de Macédoine, Article 146 <http://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf>

⁴³ Règlement de l'Assemblée de la République de Macédoine, Article 122 <http://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf>

⁴⁴ Règlement de l'Assemblée de la République de Macédoine, Article 124

La communication des députés avec les citoyens de leurs circonscriptions, ainsi que les consultations avec les organisations de la société civile, avec le syndicat et avec les associations de citoyens, et la coopération avec des

La participation du public aux travaux de l'Assemblée par le biais de débats publics, la participation du public aux travaux des organes de travail de l'Assemblée, ainsi que la communication et les consultations des députés avec les citoyens et les autres parties prenantes contribuent à : la collecte d'informations importantes contribuant à l'amélioration de la qualité des projets de loi ; une meilleure acceptation de la politique ou de la loi car l'implication des parties prenantes augmente la probabilité d'une moindre résistance à la mise en œuvre de la loi ; une meilleure compréhension et respect des dispositions légales, et par conséquent une plus grande efficacité de la loi.

organisations internationales⁴⁵ contribue également à la collecte d'informations importantes pour améliorer la qualité des projets de loi. Par conséquent, le contact direct avec les députés, qui est rendu possible par le biais des « **bureaux de contact avec les citoyens** »⁴⁶ est d'une importance capitale pour toute la société, mais constitue également un outil unique pour définir les intérêts des citoyens dans le Parlement⁴⁷. Les citoyens ont la possibilité de rendre visite à leurs représentants à l'Assemblée, dans l'immeuble même, avec rendez-vous et durée préalablement déterminées. Dans le même temps, les députés peuvent également être informés des avis, remarques et suggestions du public dans le cadre d'un projet de loi spécifique et du **Registre national unique électronique de la réglementation (ENER)**⁴⁸ qui est accessible au public. L'ENER est un outil du Gouvernement principalement destiné à l'information électronique des citoyens, ainsi que des représentants des ONG, des chambres de commerce, des personnes morales, des représentants du gouvernement sur les projets de loi qu'il propose. En même temps, ENER permet aux parties prenantes de soumettre des propositions, des avis et des remarques à la création des réglementations, qui peuvent être vus par tous. La transparence des remarques et des commentaires du public peut aider les députés à soumettre des amendements pendant le processus de vote du projet de loi à l'Assemblée.

<http://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf>

⁴⁵ **Loi relative à l'Assemblée de la République de Macédoine** (Journal officiel de la République de Macédoine n° 194/2009) Article 8 et

Loi relative aux députés (« Journal officiel de la République de Macédoine » n° 84/2005; 161/2008; 51/2011; 109/2014; 140/2018 et 27/2019).

Décision de la Cour constitutionnelle de la République de Macédoine Décret n° 191/2005 du 12 avril 2006, publié au « Journal officiel de la République de Macédoine » n° 52/2006. Loi relative à l'Assemblée de la République de Macédoine (« Journal officiel de la République de Macédoine » n° 104/2009) Article 23

⁴⁶ Lien vers tous les bureaux de communication avec les citoyens

<https://www.sobranie.mk/kancelarii-za-kontakt-so-graganite-map.nspix>

⁴⁷ „Институционални механизми за соработка помеѓу Собранието и граѓанскиот сектор во РМ“; [« Mécanismes institutionnels de coopération entre l'Assemblée et le secteur civil en République de Macédoine »]; Rapport de conférence de l'Association des citoyens « MOST » en coopération avec l'Assemblée

⁴⁸ Registre national unique électronique de la réglementation (ENER), <https://ener.gov.mk/?typestatic=static&itemid=18455&rootthemeid=18455>

Les deux possibilités susmentionnées d'utiliser les services de l'Institut parlementaire, ainsi que la participation du public aux travaux de l'Assemblée, fournissent aux

La soumission d'amendements au projet de législation avec l'utilisation préalable des informations non partisans et des services d'analyses de l'Institut parlementaire et les consultations avec les citoyens et les autres parties prenantes est l'un des moyens les plus appropriés pour mettre en place une législation claire, simple, transparente et de qualité.

députés davantage d'informations, c'est-à-dire une meilleure compréhension du projet de législation et la détection des éventuelles lacunes. Ces informations sont très utiles lors de l'examen du projet de loi par les groupes de travail et les sessions de l'Assemblée, lorsque les députés peuvent rejeter le projet de loi ou en améliorer la qualité en soumettant des amendements. Conformément au Règlement de l'Assemblée⁴⁹, le groupe de travail principal et le Comité législatif tiennent en première lecture une audience générale sur le projet de loi. Le groupe de travail principal examine le projet de loi du point de vue de la nécessité de l'adopter, des principes sur lesquels la loi devrait être fondée, des relations fondamentales régies par la loi et la manière dont leur réglementation est proposée. Le Comité législatif examine le projet de loi du point de vue de la nécessité d'adopter la loi et de sa conformité avec la Constitution. Ceci est un **filtre pour l'adoption d'une réglementation de qualité adaptée aux besoins des personnes concernées**. Pendant le débat général lors d'une session de l'Assemblée, il est décidé si le projet de loi peut être présenté en deuxième lecture. La deuxième lecture est effectuée par le groupe de travail principal et par le Comité législatif, qui examinent individuellement les dispositions du projet de loi et les amendements soumis et les votent. Un **amendement** à la session du groupe de travail principal et du Comité législatif peut être soumis par chaque député à l'Assemblée, un groupe parlementaire et un groupe de travail. À l'issue du débat, le groupe de travail principal et le Comité législatif élaborent le texte du projet de loi reprenant les amendements adoptés (projet complété) et une motivation. La motivation indique les différences entre les solutions proposées dans le projet de loi et le projet de loi modifié, ainsi que les motifs de ces modifications. Lors de la deuxième lecture de la session de l'Assemblée, un débat ne sera tenu que sur les articles du projet de loi qui ont été modifiés par des amendements par les organes de travail, et ce n'est que sur ces articles que des amendements peuvent être soumis. Lors de la session de l'Assemblée en deuxième lecture, des amendements peuvent être soumis par un groupe parlementaire, un député et son initiateur. Lors de la troisième lecture du projet de loi, les amendements ne peuvent être soumis qu'aux articles dont les amendements ont été adoptés lors de la deuxième lecture lors d'une session de l'Assemblée. Un amendement en troisième lecture du projet de loi peut être soumis par l'initiateur et un député.

Bibliographie :

1. Manuel d'évaluation de l'impact de la réglementation, Ministère de la société de l'information et de l'administration de la République de Macédoine du Nord, Skopje, 2013

⁴⁹ Règlement de l'Assemblée de la République de Macédoine, Articles 139-166 <https://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf>

2. Constitution de la République de Macédoine du Nord, (Journal officiel n° 52/1991)
3. Loi relative à l'Assemblée de la République de Macédoine n° 194/2009)
4. Participation du public : « Gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple », Centre de recherche et de création de politiques, Skopje, 2015
<http://www.crpm.org.mk/wp-content/uploads/2015/12/Analiza-36-mk.pdf>
5. Règlement de l'Assemblée de la République de Macédoine,
<https://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecist entekstAvgust13.pdf>
6. Loi relative aux députés (« Journal officiel de la République de Macédoine » n° 84/2005; 161/2008; 51/2011; 109/2014; 140/2018 et 27/2019). Décision de la Cour constitutionnelle de la République de Macédoine Décret n° 191/2005 du 12 avril 2006, publié au « Journal officiel de la République de Macédoine » n° 52/2006. Loi relative à l'Assemblée de la République de Macédoine (« Journal officiel de la République de Macédoine » n° 104/2009)
7. „Институционални механизми за соработка помеѓу Собранието и граѓанскиот сектор“
[« Mécanismes institutionnels de coopération entre l'Assemblée et le secteur civil »] ; Rapport de conférence de l'association de citoyens « MOST » en coopération avec l'Assemblée
8. Registre national unique électronique de la réglementation (ENER),
<https://ener.gov.mk/?typestatic=static&itemid=18455&rootthemeid=18455>
9. Улогата на Собранието во поттикнувањето на граѓанското учество во неговата работа, Ивана Арсова, Парламентарен институт, Собрание на Република Северна Македонија, Скопје 2018 [Le rôle de l'Assemblée dans la promotion de la participation citoyenne à ses travaux, Ivana Arsova, Institut parlementaire, Assemblée de la République de Macédoine du Nord, Skopje 2018]
10. Site internet officiel de l'Assemblée de la République de Macédoine du Nord,
<https://www.sobranie.mk/pocetna.nspх>
11. Rapport sur les travaux de l'Assemblée 01 janvier 2013 – 31 décembre 2013,
<http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/IZVESTAJ2013godina.pdf>
12. Rapport sur les travaux de l'Assemblée de la République de Macédoine pour la période du 20 décembre 2016 au 31 décembre 2017 ;
<http://www.sobranie.mk/content/izvestai/IZVESTAJ%20ZA%20RABOTATA%20NA%20SOBRANIETO%20NA%20RM%202017.pdf>
13. Rapport sur les travaux de la huitième composition parlementaire de l'Assemblée de la République de Macédoine, 10 mai 2014 – 17 octobre 2016,
<http://www.sobranie.mk/content/izvestai/MANDATEN%20IZVESTAJ%20ZA%20RABOTATA%20NA%20SOBRANIETO%20NA%20RM%202014-2016.pdf>
14. Proposition des organisations de la société civile pour des réformes démocratiques urgentes ;
http://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2017/07/Blueprint_2017_MK-01.pdf
15. Mise à niveau de la « Proposition de réformes démocratiques urgentes », préparée par un groupe d'organisations de la société civile et des experts en début du juillet 2016 ;
http://www.merc.org.mk/Files/Write/Documents/04682/mk/BP_MKD_FINAL_08-07-2016.pdf
16. Site internet officiel de la Fondation Metamorphosis
<http://metamorphosis.org.mk/>
17. Réseau d'organisations de la société civile travaillant ensemble pour promouvoir et garantir l'ouverture et la transparence de la gouvernance dans la région de l'Europe du Sud-Est,

<https://actionsee.org/about-actionsee/>



Contribution de Mme Snehlata SHRIVASTAVA, Secrétaire générale du Lok Sabha de l'Inde:

Monsieur le Président, chers collègues, Mesdames et Messieurs :

- C'est un honneur pour moi de vous présenter ce qui constitue à nos yeux une bonne loi et la façon dont nous envisageons en améliorer la qualité dans l'intérêt de la nation et des peuples qui la composent.
- Etant l'un des éléments essentiels de la bonne gouvernance, la loi doit représenter et refléter la volonté collective du peuple. La norme stipule que toute loi soit nécessaire, efficace, claire, cohérente et accessible. En conséquence, nous devons concevoir l'élaboration des lois en fonction des politiques appropriées et du processus pour parvenir à cette fin. L'ère numérique d'aujourd'hui nous offre de nouveaux outils et techniques de diagnostic et de pronostic de la nature d'une loi et de la manière dont elle est utilisée.
- Dans nos démocraties, la loi est suprême et prime les actes du gouvernement et du peuple. En Inde, c'est de la constitution que toutes les institutions de notre démocratie tiennent leur autorité, et leur sagesse aussi. Par conséquent, il importe que l'élaboration ou la modification des lois soit confiée à des conseils législatifs compétents et efficaces, mais aussi qu'elles soient conformes aux dispositions de la constitution, notamment aux droits fondamentaux des citoyens.
- Le principe de l'état de droit suppose, à mon sens, que ceux qui sont touchés par une loi soient en mesure de déterminer sa signification et son effet. Du coup, toute loi qui entre en vigueur doit être simple, précise et sans équivoque. De plus, au moment d'élaborer une loi, on doit prendre en compte les autres législations pertinentes en lien avec celle-ci.
- Permettez-moi de vous d'expliquer à présent le processus d'élaboration des lois en Inde à différents niveaux, par le gouvernement central pour le pays tout entier et par les gouvernements des Etats pour leurs Etats respectifs ainsi que par les conseils municipaux au niveau du district.
- Dans nos législatures, l'initiative de la loi appartient à la fois au gouvernement et aux parlementaires. Si le texte émane du gouvernement, il s'agit d'un projet de loi, mais s'il émane d'un parlementaire autre qu'un ministre, quelle que soit son allégeance politique, il s'agit d'une proposition de loi. Les textes peuvent être déposés indifféremment à l'une ou l'autre des Chambres du Parlement, sauf les projets de loi de finances qui ne peuvent être déposés qu'au Lok Sabha sur recommandation du Président.
- En cas de projet de loi, le ministère administratif présente d'abord une proposition législative en consultation avec d'autres ministères, s'ils sont concernés. Les aspects juridiques et constitutionnels sont examinés en concertation avec le ministère du droit et de la justice. Après l'approbation du conseil des ministres, le ministère administratif prépare un énoncé d'objectifs

et de motifs et envoie le projet de loi au Secrétariat de la Chambre à laquelle il sera déposé.

- Au Parlement, nous suivons un processus global pour voter les lois qui comprend trois lectures. La première lecture commence après l'obtention du consentement de la Chambre de déposer le texte. Une fois déposé, on peut le renvoyer à la commission permanente liée au département concerné. Notre Parlement dispose d'un système de commissions très robuste composé de 24 commissions permanentes liées aux départements (DRSC), qui examinent, *entre autres*, les mesures législatives ayant trait aux ministères/départements concernés que le Président du Rajya Sabha ou du Lok Sabha leur envoie. La commission examine les principes généraux et les articles du texte qui lui est soumis et établit par la suite un rapport de nature consultative. Si le gouvernement n'accepte aucune des recommandations de la commission, il peut proposer des modifications officielles à l'étape de l'étude du texte.
- La deuxième lecture, plus exhaustive, comprend deux étapes : débat sur le texte dans son ensemble ainsi qu'une étude article par article. Lors de la première étape, la Chambre peut renvoyer le texte à une commission restreinte ou une commission parlementaire mixte, ou bien le faire diffuser afin de solliciter l'opinion publique. Après diffusion et concertation publique, les résultats de cette concertation sont déposés à la Chambre et par la suite, le texte est soumis à une commission restreinte/mixte. Celle-ci l'examine article par article, à l'instar de la Chambre. Les membres de la commission peuvent proposer des amendements aux divers articles.
- Nous recevons également des pétitions du public sur les mesures législatives. La commission des pétitions les examine et les diffuse aux membres *in extenso* ou sous forme résumée afin qu'ils soient au courant des commentaires du public sur ladite proposition. La deuxième étape de la deuxième lecture consiste à examiner article par article le texte tel que déposé à la Chambre ou présenté par la commission restreinte/mixte. Des discussions ont lieu sur chaque article et l'on peut proposer des amendements à ce stade. Chaque amendement et chaque article sont mis au vote à la Chambre.
- Ensuite, le membre responsable peut proposer que le texte (ou le texte tel qu'amendé) soit adopté. Cette étape constitue la troisième lecture du texte. A ce stade, seul les amendements officiels, oraux ou de conséquence sont admis.
- Lorsque le texte est adopté par l'une des Chambres, il est envoyé à l'autre Chambre où il est soumis aux mêmes trois étapes que dans la Chambre d'où il émane.
- Une fois que le texte est adopté par les deux Chambres, le Secrétariat de la Chambre qui l'a en sa possession en dernier lieu obtient l'assentiment du Président. Le texte ne devient loi qu'après que le Président a donné son assentiment.
- Chers collègues, nous savons tous que pour améliorer la qualité de la loi, il ne suffit pas d'avoir en place un bon mécanisme de rédaction et de prise de décision ; en plus, il faut veiller à ce que le public y ait un accès facile au moyen d'une publication et communication vigoureuse. Dans cette ère de technologies de pointe, une base de données globale facilement accessible au public constitue, je crois, un vrai outil pour améliorer le processus d'élaborer des lois. Les médias sociaux aussi peuvent jouer un grand rôle dans la diffusion des

propositions législatives et sonder l'opinion publique non seulement sur celles-ci, mais aussi sur la facilité d'accès, l'efficacité et le succès des législations existantes.

- Avec ces quelques mots, je remercie le Secrétariat de l'UIP d'avoir organisé cette réunion. Nul doute que les connaissances acquises ici sur les meilleures pratiques adoptées par d'autres parlements pour élaborer et appliquer de meilleures lois me seront d'une aide précieuse. Notre pays va bientôt élire un nouveau parlement, et je suis certain que les débats d'aujourd'hui me permettront de mieux informer le Président du Lok Sabha des nouvelles façons d'améliorer la qualité de la loi.

Je vous remercie.



Contribution de Mme Lelde RAFELDE, Secrétaire générale du Parlement de la Lettonie:

Chers collègues, merci de partager votre expérience,

En Lettonie aussi, conformément au Règlement intérieur, les deux, le gouvernement qui élabore des projets de loi au sein des ministères pour les déposer devant le parlement, et le parlement, lui aussi, participent à l'activité législative. Les discussions les plus vives sur les projets de loi ont lieu dans les commissions parlementaires avant que le projet de loi soit examiné lors des séances plénières. Généralement, le projet de loi fait l'objet de trois lectures devant la Saeima : la première, celle du soutien conceptuel avant de le transmettre à la commission compétente ; la deuxième, celle de l'examen des propositions spécifiques ; et la troisième, celle de l'avancement rédactionnelle.

Aujourd'hui, néanmoins, je voudrais parler d'un aspect particulier du processus législatif. La Lettonie est fière d'avoir un concept ouvert du parlement, celui-ci, nous croyons, est indispensable pour une législation de haute qualité.

Les réunions de nos commissions ainsi que les sessions plénières sont ouvertes au public, en outre, les sessions plénières et les différentes conférences, abordant une vaste gamme de sujets, sont diffusées en ligne.

1. L'un des objectifs du développement à long terme d'ici 2030 de la Lettonie, vise à « mettre en place une administration publique efficace, capable de s'adapter rapidement aux changements et, en plus, de les prévoir et les guider, en créant des services socialement importants et orientés vers l'avenir, les services où la majorité de nos concitoyens participe activement ».

Il est également indispensable de comprendre que le dialogue entre le parlement et la société civile doit être animé et sincère.

Parallèlement aux progrès des technologies modernes d'information et de communication, la façon, dont nous consommons et utilisons des informations, elle aussi, a évolué. Aujourd'hui, nous pouvons suivre les actualités et les débats

parlementaires en ligne et recevoir des informations des institutions gouvernementales par internet.

Conformément à la Constitution de la République de Lettonie, une proposition législative complète peut être initiée par un dixième des électeurs. Si le parlement rejette la proposition, un referendum populaire est organisé. C'est un caractère précieux et important de la démocratie directe. Depuis 1990, cet instrument a été utilisé six fois. Toutefois, pour qu'il fonctionne vraiment, nous savons qu'il est nécessaire de trouver les solutions qui répondraient au mieux à notre époque, améliorant ainsi le processus démocratique et le rendant plus accessible.

Conformément au Règlement intérieur, au moins 10 000 citoyens de la Lettonie ayant atteint l'âge de 16 ans révolus ont le droit de signer une pétition collective adressée à la Saeima.

Au plus tard trois mois après le dépôt de la pétition collective, la Commission des mandats, d'éthique et des demandes de la Saeima prépare un rapport sur l'évaluation du dossier de pétition et rédige un projet de résolution de la Saeima sur son traitement ultérieur.

ManaBalss.lv (Ma voix), est, sans doute, la plateforme la plus active et la plus populaire en ce qui concerne la participation de la société civile. Les créateurs de cette plateforme internet ont également été parmi les lobbyistes les plus actifs pour la pétition collective, en particulier, cette solution innovante permettrait d'améliorer la participation citoyenne aux processus politiques.

En plaçant la Lettonie en première ligne en Europe, *ManaBalss.lv* a tenté, par le biais d'internet, de remodeler la manière de participation des gens aux processus politiques, cette idée a, en outre, été soutenue par The New York Times.

À ce jour, la population de la Lettonie est de 1.95 millions d'habitants. Depuis la création du portail web, 1 150 298 de signatures ont été recueillies. Ce nombre est supérieur au taux de participation aux dernières législatives. Par ailleurs, ce portail a reçu 1432 initiatives, dont environ 300 sont actuellement ouvertes à un vote public. Cependant, il est à signaler que seulement quelques-unes de celles-ci recueilleront les 10 000 signatures nécessaires pour être déposées devant le parlement en tant que pétitions collectives. Les 26 initiatives soutenues par le parlement ou les autres institutions placent *ManaBalss.lv* parmi les plateformes les plus réussies dans le monde.

Il est intéressant de noter que même les citoyens résidant actuellement à l'étranger souhaitent toujours participer aux processus de prise de décisions. La plateforme accueille principalement les internautes résidant en Lettonie, suivi par ceux résidant en Grande-Bretagne et en Allemagne.

Ces initiatives font une large place aux sujets importants de la vie sociale, la plupart des propositions portent sur l'administration nationale et des enjeux économiques. Par exemple, l'initiative d'élire le président de l'État au suffrage universel direct revêt d'importance nationale ; cette question a déjà été examinée et adoptée par la Saeima. Le peuple letton, en exprimant ce souhait par le biais de *ManaBalss.lv* incite le parlement à prendre l'initiative.

2. Un autre instrument de la participation citoyenne, c'est le Parlement des jeunes. Il est inutile d'expliquer l'importance d'investir dans l'avenir de notre société et dans l'éducation et notre jeunesse.

Ce processus est mené par une autre plateforme spécifique : jauniesusaeima.lv ([Parlement des jeunes](#)).

Depuis neuf ans déjà, 100 jeunes de 15 à 20 ans de toutes les régions du pays se réunissent au bâtiment du parlement pour se mettre dans la peau d'un député, à savoir, rechercher des compromis et défendre les valeurs importantes pour eux depuis la tribune de la Saeima.

Comme dans toute élection, les jeunes peuvent s'impliquer dans les campagnes et promouvoir leurs idées péronnelles au sein de leurs écoles ou en ligne sur les réseaux sociaux en incitant leurs camarades de classe, leurs amis et des personnes de même sensibilité à voter pour eux. Les élections en ligne garantissent l'égalité de participation à tous les jeunes, y compris les jeunes handicapés de toutes les régions du pays.

Les 100 idées les plus populaires qui ressortent de ce processus sont ensuite réunies en 4 déclarations pour être discutées et votées par la Saeima des jeunes.

Afin d'assurer la continuité des idées adoptées par le Parlement des jeunes, celles-ci sont regroupées, dans la phase finale du projet, en un document officiel soumis ensuite pour l'examen à la commission parlementaire respective. Il est également gratifiant de voir que les jeunes activistes continuent à collaborer et à dialoguer après l'achèvement du projet : ils rencontrent les députés pour discuter de leurs idées, créent des ONG ou adhèrent à des organisations politiques. Par ailleurs, un député qui a été élu à la XIIIe Saem.



M. Helgi BERNÓDUSSON (Islande) a indiqué qu'il avait toujours considéré que l'une de ses missions consistait à s'interroger sur ce que revêt la qualité de la législation. Il s'est demandé quels sont les critères de la qualité de la loi. Il a émis une objection sur la critique adressée aux projets de lois omnibus qui selon lui permettent en réalité de mettre en commun toutes les idées d'un projet de loi. Cela permet d'ailleurs parfois d'éviter l'obstruction.

Il a expliqué qu'une étude de droit comparé a été menée par les services de son Parlement et que le constat avait été fait que le Parlement Islandais déposait beaucoup plus d'amendements que les autres Parlements. L'explication n'est pas la mauvaise préparation des textes par le Gouvernement, mais plutôt l'engagement du Parlement islandais en faveur des auditions publiques et des contributions écrites. Les ONG sont par exemple impliquées dans ce processus, ce qui le rend plus démocratique. Il a déclaré qu'il lui semblait que ces consultations devaient bien avoir lieu dans l'enceinte parlementaire et ne pas relever uniquement du Gouvernement.

M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU (Turquie) a rappelé que la Turquie avait désormais un régime présidentiel avec 600 parlementaires représentant 85 millions de citoyens, ce qui doit conduire à accorder une grande importance à l'opinion des citoyens et aux organisations de la société civile. Des systèmes d'information en ligne ont donc été mis en place pour mieux informer les parlementaires. Le Parlement Turc a 16 commissions et adopte environ 70 lois chaque année. Auparavant le chiffre était beaucoup plus élevé mais cela représentait, à son avis, surtout une perte de temps. Au cours des cinq dernières années, les mécanismes d'échange avec les citoyens ont été beaucoup plus utilisés. Cela implique tant les travaux en séance plénière qu'en commission. Les parlementaires peuvent participer aux travaux des différentes commissions en tant qu'invités, et peuvent y prendre la parole. Ils peuvent suivre les travaux dans ces deux types d'enceinte au moyen d'outils informatiques. Il a souligné que l'opposition avait un rôle important à jouer, et que ses vues politiques devaient être prises en considération pour qu'une loi soit adoptée. Il a ajouté que le Parlement dispose d'une bibliothèque traditionnelle et d'un centre de recherche. Il a souligné que de nombreux ressortissants turcs vivent dans d'autres pays tels que l'Allemagne (2,5 millions de ressortissants), la France ou les Etats-Unis, et que les organisations de la société civile permettent de recueillir leurs opinions et de les relayer auprès des parlementaires.

M. Antonio CARVALHO DE SILVA NETO (Brésil) s'est déclaré en accord avec l'opinion négative sur les projets de loi omnibus qui ont un impact négatif sur la qualité de la loi car il devient difficile de cerner l'objectif exact de la loi.

Il a constaté que parfois, les fonctionnaires parlementaires souhaiteraient que les textes normatifs soient rédigés de façon plus claire, mais les politiques préfèrent parfois au contraire laisser un peu de vague, pour autoriser l'interprétation, ou simplement pour permettre un accord au sein du Parlement sur un sujet difficile.

Le Brésil a travaillé sur les études d'impact, et a commencé à former son personnel au moyen d'un échange avec le Royaume-Uni : bien que les systèmes soient très différents, cela a tout de même été très instructif.

Par ailleurs, s'agissant de la participation des citoyens, le Brésil a développé certains outils, dont wikilegis, qui permet au rapporteur d'un projet de loi d'accepter ou de refuser des amendements proposés par la société civile. Par exemple, s'agissant de la récente réforme des droits des internautes, deux amendements ont été proposés par des citoyens. Parfois, le rapporteur reçoit jusque 10 000 amendements citoyens, ce qui montre que ce processus intéresse les citoyens.

Mme Cecilia MBEWE (Zambie) a souhaité revenir sur l'importance des processus de consultation ouverts car une bonne loi est une loi à l'élaboration de laquelle les citoyens ont pu participer dès le début du processus. Cette consultation facilite d'ailleurs la tâche au stade de l'application de la loi. En Zambie, le Parlement a adopté une « loi sur le dialogue national » prévoyant que certains acteurs doivent être consultés. Les organisations religieuses, les associations professionnelles, les chefs traditionnels et toutes autres organisations compétentes doivent donc être consultés sur l'élaboration des lois. Cela permet de s'assurer que les citoyens puissent exprimer ce qu'ils ont à dire, il serait dangereux d'empêcher une catégorie de la population de dire ce qu'elle a à dire, comme cela était le cas avant. Elle a expliqué espérer que la participation des citoyens sur les sujets qui affectent leur vie serait plus importante.

Elle a confirmé qu'en Zambie, la législation est souvent impulsée par une actualité qui vient d'avoir lieu.

M. Saïd MOKADEM (Conseil consultatif maghrébin) a souligné l'importance de l'implication la plus vaste possible de toutes les parties prenantes à l'élaboration de la loi. Les études montrent qu'il existe une faiblesse du Parlement au regard du rôle joué par les organisations issues de la société civile. En particulier, un rôle croissant est joué par les réseaux sociaux et les médias en ligne. Il a demandé si ce processus allait entraver la définition des priorités qui étaient autrefois définies par les commissions parlementaires. Il a souligné que selon lui il convient d'encourager l'initiative citoyenne.

Mme Myra Marie VILLARICA (Philippines) a expliqué que son Parlement a adopté récemment une loi sur la prévention liée à l'insécurité des motocyclettes, qui impose notamment d'avoir des plaques d'immatriculation plus grandes à l'avant comme à l'arrière. Les utilisateurs de deux roues avaient des inquiétudes sur ce texte, notamment car ils craignaient que de plus grandes plaques à l'avant ne créent de l'insécurité, et des manifestations ont eu lieu à l'extérieur du Parlement, ce qui montre qu'il est important de prendre en considération en amont les inquiétudes qui peuvent émerger dans la société civile à propos d'un texte en cours d'examen au Parlement. Elle a demandé à ses collègues d'en dire plus sur le fonctionnement des plateformes numériques qui permettent aux citoyens de s'exprimer sur les sites des Parlements en amont du débat législatif.

Le **Dr Khalid Salim AL-SAIDI** (Sultanat d'Oman) est revenu sur la question de l'immatriculation des motocyettes, expliquant que des études menées avaient en effet conclu que de plus grandes plaques à l'avant généraient de plus grands risques d'accident. La Choura avait consulté des usagers avant de légiférer, et a ensuite adapté la législation en conséquence en ne prévoyant l'apposition de plaques plus grandes qu'à l'arrière des véhicules. Cela montre combien la participation des citoyens, des ONG, des Commissions, est importante. Oman prend très sérieusement en compte les points de vue exprimés par les parties prenantes. Les parlementaires se doivent de toujours placer d'abord l'intérêt du citoyen.

M. José Manuel ARAÚJO a souligné que le Portugal avait eu l'expérience d'un site internet où jusque 2018 apparaissaient les pétitions. Désormais la plateforme est gérée par le Parlement et elle permet de recueillir les signatures. Cela permet de rendre le site internet du Parlement plus accessible au citoyen.

Il a répondu que le système électronique du Parlement du Portugal permet de mettre en ligne une initiative législative signée par 20 000 personnes. Quatre projets sont actuellement en ligne et soumis aux signatures.

La plateforme permet également de déposer des projets de référendum, ainsi que des pétitions. La plateforme permet donc une participation citoyenne directe dans ces trois domaines.

Il a souligné qu'un travail devait être fait par les Parlements pour permettre une participation citoyenne plus efficace.

Il existe aussi la participation directe dans les travaux des commissions. Afin d'améliorer la qualité de la législation. L'évaluation ex ante est la plus importante et se pose la question de savoir si les Parlements ont la capacité de faire une véritable évaluation. Au Portugal il apparaît préférable que le Gouvernement envoie toute l'information nécessaire.

La question de la législation omnibus semble diviser les membres, ce débat pourrait être poursuivi. Il a souligné qu'au Portugal il semble préférable d'avoir un sujet précis plutôt qu'un projet de loi recoupant des questions budgétaires et de multiples autres questions qui n'ont pas de rapport avec le budget de l'Etat. C'est la raison pour laquelle ce type de projet de loi est mal vu au Portugal.

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

5. Communication de M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU, Secrétaire général de la Grande Assemblée nationale de Turquie : « Le rôle de l'information et de la technologie dans le processus législatif à la Grande Assemblée nationale de Turquie ».

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





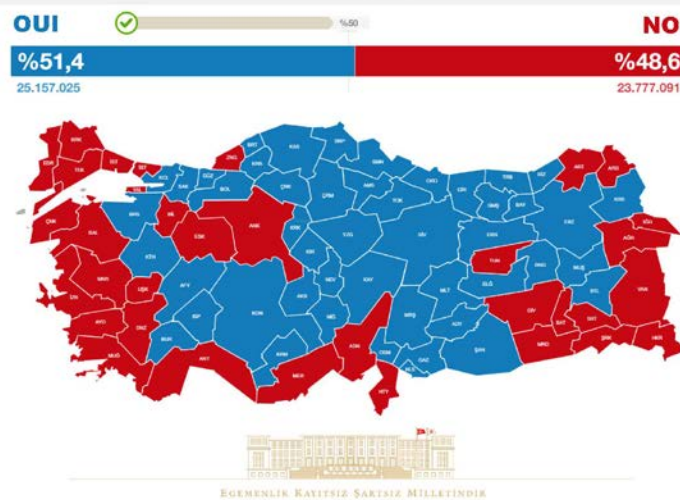
Salle d'assemblée générale



En Turquie l'histoire du Parlement s'étend jusqu'à l'Assemblée générale (Meclis-i Umumi) de l'Empire Ottoman, connu comme Parlement ottoman, étant composée de deux chambres à savoir la (Sénat, Meclis-i Ayan) et la chambre haute chambre basse (Chambre des députés, Meclis-i Mebusan), constituée en 1876 avec la prononciation de monarchie constitutionnelle.



On a réalisé des modifications à plusieurs reprises jusqu'à présent dans la Constitution accepté à la suite de Coup d'Etat de 1980. Dans le cadre du processus de démocratisation conduite d'une façon stable, les membres de GANT ont accepté une autre paquette de modification le 20 Janvier 2017. Les modifications sur la Constitution soumises à Référendum le 16 Avril 2017 ont été accordé par 51,4 % du peuple.



Grâce aux modifications sur la Constitution la configuration de la législation et les changements importants du processus législatif ont été réalisés.

**Les nouveaux droits et missions reconnus à GANT, a permis à la législation de se renforcer.
Les mécanismes de contrôle des Parlementaires ont été renforcés.**

L'âge d'éligibilité parlementaire a été réduit de 25 à 18 ans.

Le nombre de parlementaire étant 550 a été augmenté à 600.

Elections présidentielles et législatives seront tenus tous les cinq ans et en une seule fois. Si le Président de la République décide à renouvellement des élections législatives son mandat expirera aussi.

Le Président de la République sera responsable de tous ses affaires et actions sous l'aspect politique et pénal.

Le principe d'impartialité du pouvoir judiciaire a été ajouté à la constitution et l'organe juridictionnelle a été civilisé, et le Conseil de la Magistrature(HSK) a été réorganisé. 7 sur 13 membres du HSK seront élus par la GANT.

Comme les régularisations administratives relatives aux institutions publiques seront faites par l'Ordonnance Présidentielle, la GANT ne perdra plus du temps à cause des régularisations relatives à la configuration bureaucratique.

Le pouvoir de la Législation pour contrôler le pouvoir exécutif a été augmenté en facilitant l'envoi à Haute Cour.



EGEMENLIK KAYITSIZ SAKITSIZ MİLLETİNDİR

A partir des élections ayant lieu le 24 Juin 2018 et constituant l'ère de nouveau système gouvernemental, non seulement l'organe législatif mais aussi l'organe exécutif ont été formés.

Six candidats ont rivalisés pour les élections présidentielles, Recep Tayyip Erdoğan a été élu comme le Président de la République ayant 52,6 % des votes à premier tour.

