



UNION INTERPARLEMENTAIRE

INTER-PARLIAMENTARY UNION

# Informations Constitutionnelles & Parlementaires

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

Souhais de bienvenue et présentation du système parlementaire en Espagne  
(*M. Carlos GUTIERREZ VICEN, Espagne*)

Le fonctionnement des commissions parlementaires du Sénat d'Uruguay pendant la pandémie de Covid-19  
(*José Pedro MONTERO, Uruguay*)

Qu'attend-t-on d'un Secrétaire général au 21ème siècle ? »  
(*Simon BURTON, Royaume-Uni*)

L'évaluation de la performance des fonctionnaires parlementaires : exemple pour une fiche d'évaluation équilibrée  
(*Pénélope Nolizo TYAWA, Afrique du Sud*)

La pertinence des Commissions parlementaires dans l'exercice de la fonction législative (*débat général*)

La transformation numérique  
(*Rashid Mohammed BUNAJMA, Bahreïn*)

Les séminaires virtuels à destination des étudiants  
(*Georg KLEEMANN, Allemagne*)

Le Parlement et les citoyens : une nouvelle application mobile »  
(*Najib EL KHADI, Maroc*)

## UNION INTERPARLEMENTAIRE

### Buts

L'Union interparlementaire, dont le statut international est reflété dans un accord de siège conclu avec les autorités fédérales suisses, est la seule organisation groupant les Parlements à l'échelle mondiale.

Le but de l'Union est de favoriser les contacts personnels entre les membres de tous les Parlements et de les réunir dans une action commune, à l'effet de faire collaborer leurs Etats respectifs à l'affermissement et au développement des institutions représentatives, ainsi qu'à l'oeuvre de paix et de collaboration entre les peuples, notamment par l'appui accordé aux objectifs des Nations Unies.

A cette fin, l'Union se prononce sur tous les problèmes d'ordre international dont il est possible de promouvoir la solution par la voie parlementaire et fait toutes suggestions en vue de développer l'institution parlementaire, d'en améliorer le fonctionnement et d'en rehausser le prestige.

### Membres

Se référer au site Internet de l'Union interparlementaire (<http://www.ipu.org>).

### Structure

Les organes de l'Union sont :

1. L'Assemblée, qui se réunit deux fois par an
2. Le Conseil interparlementaire, qui se compose de deux représentants par Groupe affilié ;
3. Le Comité exécutif, qui comprend douze membres élus par la Conférence. Le président du Conseil interparlementaire en est président de droit ;
4. Le Secrétariat de l'Union, qui est le secrétariat international de l'Organisation et dont le siège se trouve à l'adresse suivante :

Union interparlementaire  
5, chemin du Pommier  
Case postale 330  
CH-1218 Le Grand Saconnex  
Genève (Suisse)

### Publication officielle

L'organe officiel de l'Union est le *Bulletin interparlementaire*, qui paraît quatre fois par an, en français et en anglais. Cette publication est indispensable.

## **Liste des participants**

| <b>NOM</b>                    | <b>PAYS</b>               |
|-------------------------------|---------------------------|
| Mme Penelope Nolizo TYAWA     | Afrique du Sud            |
| Dr Georg KLEEMANN             | Allemagne                 |
| Dr Lorenz MÜLLER              | Allemagne                 |
| M. Pedro AGOSTINHO DE NERI    | Angola                    |
| M. Mohamed ALMUTAIRI          | Arabie Saoudite           |
| M. Vahan NARIBEKYAN           | Arménie                   |
| M. Alexis WINTONIAK           | Autriche                  |
| M. Rashid BUNAJMA             | Bahreïn                   |
| M. André REZSOHAZY            | Belgique                  |
| Mme Reinhilde DEBOUTTE        | Belgique                  |
| Mme Gabriela KILFANOVA        | Bulgarie                  |
| Mme Jeanne Chantal HARERIMANA | Burundi                   |
| M. OUM Sarith                 | Cambodge                  |
| M. Ghislain Junior MORDJIM    | République centrafricaine |
| M. Miguel LANDEROS PERKIC     | Chili                     |
| M. Ahmed MANNA                | Egypte                    |
| M. Manuel CAVERO              | Espagne                   |
| M. Carlos GUTIÉRREZ VICÉN     | Espagne                   |
| M. Antero HABICHT             | Estonie                   |
| M. Bienvenido EKUA ESONO ABE  | Guinée Equatoriale        |
| M. Cyril NSIAH                | Ghana                     |
| M. Georgios MYLONAKIS         | Grèce                     |

*Inf. Const. Parl. 70e année (2021), n°219*

|                                   |                       |
|-----------------------------------|-----------------------|
| M. Indra ISKANDAR                 | Indonésie             |
| Mme Damayanti HARRIS              | Indonésie             |
| M. Serwan Abdullah ISMAIL         | Irak                  |
| M. Jeremiah M. NYEGENYE           | Kenya                 |
| Mr Adel AL LOUGANI                | Koweït                |
| M. Calvin RANDRIAMAHAFANJARY      | Madagascar            |
| Mme Fiona KALEMBA                 | Malawi                |
| M. Najib EL KHADI                 | Maroc                 |
| Mme Lydia KANDETU                 | Namibie               |
| Dr Bharat Raj GAUTAM              | Népal                 |
| M. Khalid AL SAADI                | Oman                  |
| M. Ahmed Mohammed AL NADABI       | Oman                  |
| M. Paul GAMUSI WABWIRE            | Ouganda               |
| M. Tahir HUSSAIN                  | Pakistan              |
| M. Mark Llandro MENDOZA           | Philippines           |
| M. Adam NIEMCZEWSKI               | Pologne               |
| Mme Agnieszka KACZMARSKA          | Pologne               |
| Dr Ahmad Nasser AL FADALA         | Qatar                 |
| M. Simon BURTON                   | Royaume-Uni           |
| M. Samora da Costa César FERREIRA | Sao Tomé and Príncipe |
| M. Paran Umar TARAWALLY           | Sierra Leone          |
| M. Daniel GUSPAN                  | Slovaquie             |
| M. Makuc Makuc NGONG              | Soudan du Sud         |
| M. Philippe SCHWAB                | Suisse                |

|                            |          |
|----------------------------|----------|
| Mme Ruth Lucia DE WINDT    | Suriname |
| M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU   | Turquie  |
| M. Viacheslav STUCHNYI     | Ukraine  |
| Dr José Pedro MONTERO      | Uruguay  |
| M. Gustavo Sánchez PIÑEIRO | Uruguay  |
| M. Fernando Ripoll FALCONE | Uruguay  |
| M. Mabkhout BIN-MADI       | Yémen    |
| Mme Cecelia MBEWE          | Zambie   |

**MEMBRE ASSOCIÉ**

|                 |            |
|-----------------|------------|
| M. Jsem ALNUSIF | ASGP arabe |
|-----------------|------------|

**SUPLÉANTS**

|  |                                  |
|--|----------------------------------|
| (pour M./Mme)  |                                  |
| M. Roberto BUSTOS LATORRE (pour M. Raul Guzman URIBE)              | Chili                            |
| M. Gilbert KABAMBI KASONGO (pour M. Gilbert KIKUDI KONGOLO NDJIBU) | République démocratique du Congo |
| M. Mahesh TIWARI (pour M. Pramod Chandra MODY)                     | Inde                             |
| Mme Lidija GRDINIĆ (pour M. Aleksandar KLARIĆ)                     | Monténégro                       |
| M. José Manuel ARAÚJO (pour M. Albino de Azevedo SOARES)           | Portugal                         |
| M. Liam LAURENCE SMYTH (pour Dr John BENGER)                       | Royaume-Uni                      |
| Mme CHINH Pham Thuy (pour M. CUONG Bui Van)                        | Viet Nam                         |

**AUTRES PRÉSENTS**

|                          |      |
|--------------------------|------|
| M. Seyed Mostafa SHARIFI | Iran |
|--------------------------|------|

*Inf. Const. Parl. 70e année (2021), n°219*

|                               |                          |
|-------------------------------|--------------------------|
| M. Ahmed Othman MOHAMMED      | Irak                     |
| Mme Lillian OSUNDWA           | Kenya                    |
| Mme Agata KARWOSKA-SOKOLOWSKA | Pologne                  |
| M. José Manuel ARAÚJO         | Portugal                 |
| M. Emmanuel TURIKUMANA        | Rwanda                   |
| M. Hamad AL HANADI            | Qatar                    |
| Mme Nenelewa Joyce MWIHAMBI   | Tanzanie                 |
| Mme Afra ALBASTI              | Emirats arabes unis      |
| M. Barnabas BWALYA            | Zambie                   |
| M. Marimo NDAMUKA             | Zimbabwe                 |
| M. Fayez AL SHAWABKAH         | UIP arabe                |
| M. Tom Davies                 | CPA                      |
| Mme Boemo SEKGAWA             | SADC Forum parlementaire |

**EXCUSÉS**

|   |           |
|---|-----------|
| Mme Claressa SURTEES                                    | Australie |
| Mme Barbara DITHAPO                                     | Botswana  |
| M. Charles ROBERT                                       | Canada    |
| M. Álvaro Ricardo SALAZAR PAREDES<br>(candidate membre) | Equateur  |
| M. Michel MOREAU  | France    |
| M. Bruno VIEILLEFOSSE                                   | France    |
| M. György SUCH  | Hongrie   |
| M. Peter FINNEGAN                                       | Irlande   |

*Inf. Const. Parl. 70e année (2021), n°219*

|   |                               |
|---|-------------------------------|
| M. Fumitake KOBAYASHI                   | Japon                         |
| M. Takashi OKAMURA                      | Japon                         |
| M. Aleksandar KLARIĆ                    | Monténégro                    |
| Dr Remco NEHMELMAN                      | Pays-Bas                      |
| M. Albino de Azevedo SOARES             | Portugal                      |
| M. George DUMITRICĂ                     | Roumanie                      |
| M. Gennadiy GOLOV                       | Fédération de Russie          |
| Mme Pornpith PHETCHAREON                | Thaïlande                     |
| Mme Napaporn JAISUJJA (candidat membre) | Thaïlande                     |
| Dr John BENGER                          | Royaume-Uni                   |
| Mme Sarah DAVIES                        | Royaume-Uni                   |
| M. CUONG Bui Van                        | Viet Nam                      |
| M. Said MOKADEM                         | Conseil consultatif maghrébin |

## Table des matières

|  |    |
|--|----|
| <b>PREMIERE SEANCE</b> .....   | 9  |
| <b>Samedi 27 novembre 2021 (matin)</b> .....   | 9  |
| 1. <b>Ouverture de la session</b> .....  | 9  |
| 2. <b>Membres</b> .....  | 9  |
| 3. <b>Ordre du jour de la session</b> .....  | 11 |
| 4. <b>Réforme du règlement</b> .....   | 14 |
| 5. <b>Élections</b> .....  | 15 |
| 6. <b>Collaboration avec l'UIP</b> .....   | 16 |
| 7. <b>Langues officielles</b> .....  | 16 |
| 8. <b>Souhais de bienvenue et présentation du système institutionnel espagnol par Carlos Gutiérrez Vicén, Secrétaire général du Congrès des députés d'Espagne</b> .....  | 16 |
| 9. <b>Communication de M. José Pedro MONTERO, Secrétaire général du Sénat d'Uruguay : « Le fonctionnement des commissions parlementaires du Sénat d'Uruguay pendant la pandémie de Covid-19 »</b><br>23                              |    |
| 10. <b>Annnonce relative à l'élection du président de l'association</b> .....  | 26 |
| 11. <b>Remarques de conclusion</b> .....   | 26 |
| <b>DEUXIEME SEANCE</b> .....   | 27 |
| <b>Samedi 27 novembre (après-midi)</b> .....   | 27 |
| 1. <b>Remarques introductives</b> .....  | 27 |
| 2. <b>Election du président de l'association</b> .....   | 27 |
| 3. <b>Révision du règlement de l'association</b> .....   | 28 |
| 4. <b>Communication de M. Simon BURTON, Secrétaire général de la chambre des Lords du Royaume-Uni : « qu'attend-t-on d'un Secrétaire général au 21ème siècle ? »</b> .....   | 28 |
| 5. <b>Présentation des développements récents au sein de l'Union interparlementaire</b> .....  | 38 |
| 6. <b>Intervention de Mme Pénélope Nolizo TYAWA, Secrétaire générale du Parlement d'Afrique du Sud : « L'évaluation de la performance des fonctionnaires parlementaires : exemple pour une fiche d'évaluation équilibrée »</b> ..... | 39 |
| 7. <b>Remarques de conclusion</b> .....  | 50 |
| 8. <b>Remarques de conclusion</b> .....  | 51 |
| <b>TROISIEME SEANCE</b> .....  | 52 |
| <b>Lundi 28 novembre (matin)</b> .....   | 52 |
| 1. <b>Remarques introductives</b> .....  | 52 |
| 2. <b>Membres</b> .....  | 52 |
| 3. <b>élection au poste de vice-président du Comité exécutif</b> .....   | 52 |



|  |    |
|--|----|
| <b>4. Ordre du jour</b> .....  | 53 |
| <b>5. Débat général : « La pertinence des Commissions parlementaires dans l'exercice de la fonction législative »</b> .....  | 53 |
| <b>6. Annonce relatives aux élections</b> .....  | 69 |
| <b>7. Remarques de conclusion</b> .....  | 69 |
| <b>QUATRIEME SEANCE</b> .....  | 70 |
| <b>(Lundi 28 novembre après-midi)</b> .....  | 70 |
| <b>1. Remarques introductives</b> .....  | 70 |
| <b>2. Election de membres ordinaires au Comité exécutif</b> .....  | 70 |
| <b>3. Présentation des progrès récents du centre pour l'innovation au Parlement.</b> .....   | 71 |
| <b>4. Communication de M. Rashid Mohammed BUNAJMA, Secrétaire général du Conseil des représentants du Bahreïn : « La transformation numérique »</b> .....                            | 71 |
| <b>5. Communication par le Dr Georg KLEEMANN, Secrétaire général adjoint du Bundesrat d'Allemagne : « les séminaires virtuels à destination des étudiants »</b> .....                | 75 |
| <b>6. Communication par M. Najib EL KHADI, Secrétaire général de la Chambre des représentants du Maroc, « Le Parlement et les citoyens : une nouvelle application mobile »</b> ..... | 78 |
| <b>7. Questions administratives</b> .....  | 80 |
| <b>8. Ordre du jour de la prochaine session (Indonésie) en mars 2022</b> ....  | 81 |
| <b>9 Clôture de la session</b> .....   | 82 |

# PREMIERE SEANCE

**Samedi 27 novembre 2021 (matin)**

Présidence de M. Philippe SCHWAB, Président

La séance est ouverte à 11h03.

## **1. Ouverture de la session**

**M. le Président Philippe SCHWAB** a ouvert la session et souhaité la bienvenue aux membres de l'Association, en particulier aux nouveaux membres.

Il a remercié les hôtes espagnols pour leur accueil et la journée d'excursion organisée la veille à Tolède.

Il a accueilli Mme Elektra GARVIE-ADAMS, nouvelle co-secrétaire du Royaume-Uni, présente pour la première fois à une réunion physique de l'association.

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

Il a indiqué que le secrétariat se tient à la disposition des membres pour toute question.

## **2. Membres**

**M. le Président Philippe SCHWAB** a fait part du décès de M. Rony GILOT, qui était membre de l'association depuis 7 ans.

L'association a tenu une minute de silence en l'honneur de ce membre très actif de l'association, apprécié de tous.

**M. le Président Philippe SCHWAB** a indiqué que le secrétariat avait reçu de nombreuses demandes d'adhésion qui ont été soumises et acceptées par le Comité exécutif. Il en a donné la liste et invité les nouveaux membres à se lever à l'appel de leur nom.

1. M. Vahan NARIBEKYAN *Secrétaire général de l'Assemblée nationale, Arménie  
(remplace M. Arnak AVETISYAN)*
2. M. K. M. Abdus SALAM *Secrétaire général du Parlement, Bangladesh  
(remplace le Dr. Zafar Ahmed KHAN)*
3. M. André REZSOHAZY *Directeur général du Sénat, Belgique  
(remplace M. Georges BRION)*

4. Mme Gabriela KILFANOVA *Secrétaire générale de l'Assemblée nationale, Bulgarie  
(remplace Mme Stefana KARASLAVOVA)*
5. M. Gaston KOMBA *Secrétaire général de l'Assemblée nationale, Cameroun*
6. Dr. Malo Adrien BEYOM *Secrétaire général du Conseil national de transition,  
Tchad*
7. M. Gérald LAFRENIÈRE *Secrétaire général du Sénat, Canada*
8. M. Alvaro Ricardo SALAZAR PAREDES *Secrétaire général de l'Assemblée nationale, Equateur*
9. M. Antero HABICHT *Secrétaire général adjoint du Riigikogu, Estonie  
(remplace M. Peep JAHILO)*
10. M. Pramod Chandra MODY *Secrétaire général du Rajya Sabha, Inde  
(remplace M. Desh Deepak VERMA)*
11. M. Ali Mohammad GHOLIHA *Secrétaire général du Parlement islamique, Iran  
(remplace le Dr. Hassan Ali GHAFARI)*
12. Dr. Bharat Raj GAUTAM *Secrétaire général de la Chambre des représentants  
Népal  
(remplace M. Manohar Prasad BHATTARAI)*
13. M. Francis Chinedu AKUBUEZE *Greffier de la Chambre des représentants, Nigéria  
(remplace M. Abdulkadir ADAMU)*
14. M. Dauda Ibrahim EL LADAN *Greffier du Sénat, Nigéria  
(remplace M. Nelson AYEWOH)*
15. M. Arc. Amos Olatunde OJO *Greffier de l'Assemblée nationale, Nigéria  
(remplace M. Mohammed Ataba SANI-OMOLORI)*
16. M. Felix ORUMWENSE *Secrétaire permanent de l'Assemblée nationale, Nigéria*
17. M. Mohammad Qasim SAMAD KHAN *Secrétaire général du Sénat, Pakistan  
(remplace M. Muhammad ANWAR)*
18. M. Hugo Fernando ROVIRA ZAGAL *Secrétaire général du Congrès de la République, Pérou  
(remplace M. Javier Adolfo ANGELES ILLMANN)*
19. M. Veljko ODALOVIC *Secrétaire général de l'Assemblée nationale, Serbie  
(remplace M. Srdjan SMILJANIC)*
20. Mme Napaporn JAISUJJA *Secrétaire générale du Sénat, Thaïlande  
(remplace M. Nut PHASUK)*
21. Mme Steejit TAIPIBOONSUK *Secrétaire générale adjointe de la Chambre des  
représentants, Thaïlande*

22. M. Adolf MWESIGE KASAJA Greffier du Parlement, Ouganda  
(remplace Mme Jane LUBOWE KIBIRIGE)
23. M. Viacheslav STUCHNYI Secrétaire général du Parlement, Ukraine  
(remplace M. Mikhaïlo TEPLIUK)
24. M. Mabkhout Mubarak BIN-MADI Secrétaire général par intérim de la Chambre des  
représentants, Yémen
- Pour devenir membre associé :
25. M. Jasem ALNUSIF Secrétaire général de l'ASGP Arabe

Les nouveaux membres ont été *acceptés*.

**M. le Président Philippe SCHWAB** a indiqué que le Comité exécutif avait proposé de nommer M. José Manuel ARAÚJO membre honoraire de l'association, en raison de sa grande implication dans les travaux de l'association, à la fois au sein du Comité exécutif en tant que vice-président mais également en séance plénière devant laquelle il a présenté de nombreuses communications et animé des débats généraux.

Sa nomination en tant que membre honoraire a été approuvée en séance plénière.

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

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

**Samedi 27 Novembre**

**9h30**

Réunion du Comité exécutif

**11h00**

- Ouverture de la session
- Ordre du jour de la session
- Nouveaux membres
- Annonces relatives aux élections
- Annonces relatives à la révision des statuts de l'ASGP
  
- Souhais de bienvenue et présentation du système parlementaire en Espagne par Carlos Gutiérrez Vicén, Secrétaire général du Congrès des députés d'Espagne

**Thème : Dans l'actualité**

- Communication par M. José Pedro MONTERO, Secrétaire général du Sénat d'Uruguay : « Le fonctionnement des commissions parlementaires du Sénat d'Uruguay pendant la pandémie de Covid-19 »

**12h30 : Heure limite de dépôt des candidatures pour l'élection destinée à pourvoir le poste de Président de l'Association**

**14h30**

Présentation des candidats et élection au poste de président de l'Association

- **Débat sur la proposition de réforme du règlement de l'ASGP**

**Thème : Le personnel parlementaire**

- Communication de M. Simon BURTON, Secrétaire général de la chambre des Lords du Royaume-Uni : « qu'attend-t-on d'un Secrétaire général au 21ème siècle ? »
- Communication de Mme Pénélope Nolizo TYAWA, Secrétaire générale du Parlement d'Afrique du Sud : « L'évaluation de la performance des fonctionnaires parlementaires : exemple pour une fiche d'évaluation équilibrée »
- Présentation des développements récents au sein de l'UIP

**17h : Heure limite de dépôt des candidatures pour l'élection destinée à pourvoir le poste de vice-Président de l'Association**

**Dimanche 28 novembre**

**9h30**

Réunion du Comité exécutif

**10h30**

Présentation des candidats et élection au poste de vice-Président de l'Association

**Débat général: La pertinence des Commissions parlementaires dans l'exercice de la fonction législative.**

Conduite du débat : José Pedro Montero

Des contributions, publiées sur le site de l'ASGP, ont été déposées :

- M. Gergios MYLONAKIS, Secrétaire général du Parlement hellénique de Grèce
  - M. Mark Llandro L. MENDOZA, Secrétaire général de la Chambre des représentants des Philippines
  - Mme Agnieszka KACZMARSKA, Secrétaire générale du Sejm de Pologne
  - M. Rénovat NIYONZIMA, Secrétaire général du Sénat du Burundi
  - M. Adam NIEMCZEWSKI, Secrétaire général du Sénat de Pologne
- Présentation par M. Ahmed Ezzat Manna, Secrétaire général de la Chambre des représentants d'Égypte : « La pertinence des commissions parlementaires dans l'élaboration de la loi en Égypte »
  - Présentation par M. Abdullah Almasry, Secrétaire général de la Chambre des représentants de Lybie : « L'importance des commissions parlementaire pour élaborer la loi »

**12h : Heure limite de dépôt des candidatures pour l'élection destinée à pourvoir les postes de membre ordinaire au Comité exécutif**

## 14h30

- Présentation des progrès récents en lien avec le projet de Centre pour l'innovation au Parlement

### ***Thème: Le Parlement numérique***

- Communication par M. Rashid Mohammed BUNAJMA, Secrétaire général du Conseil des représentants du Bahreïn : « La transformation numérique »
- Communication par le Dr Georg KLEEMANN, Secrétaire général adjoint du Bundesrat d'Allemagne : « les séminaires virtuels à destination des étudiants »
- Communication par M. Najib El Khadi, Secrétaire général de la Chambre des représentants du Maroc, « Le Parlement et les citoyens : une nouvelle application mobile »

Présentation des candidats et élection destinée à pourvoir trois postes de membres ordinaires au sein du Comité exécutif

- Questions administratives
- Projet d'ordre du jour de la prochaine session à Bali (Indonésie) en mars 2022

## **Lundi 29 novembre**

### ***Visite et déjeuner au Sénat espagnol***

Le départ en bus se fera depuis le centre IFEMA à 9h00 (le lieu exact de rendez-vous vous seront communiqués ultérieurement)

Le retour au centre IFEMA se fera à 14h.

## **15 h**

Conférence organisée conjointement avec l'UIP, en partenariat avec le PNUD : « La participation des citoyens aux travaux des Parlements : défis, opportunités et bonnes pratiques »

Lors de l'Assemblée de l'UIP à Belgrade en 2019, les parlementaires et les secrétaires généraux ont échangé sur les défis contemporains. Ils ont identifié le fossé qui sépare les parlements des peuples comme étant un problème majeur. Relever le défi de « l'implication du public dans le travail du Parlement » est le thème du prochain rapport parlementaire mondial UIP-PNUD, qui sera publié en mars 2022.

Lors de cette conférence conjointe, parlementaires et secrétaires généraux partageront leurs points de vue sur les attentes du public, et la façon dont les Parlements peuvent y répondre.

Seront d'abord évoquées les principales conclusions du rapport parlementaire mondial.

Puis sera organisé un échange interactif sur les bonnes pratiques dans les domaines suivants :

- L'éducation : mieux comprendre les Parlements et leur travail

- La consultation : éclairer la législation et les travaux de contrôle parlementaire grâce au savoir collectif
- La participation : impliquer le public dans le processus de prise de décision.

La session se clôturera par un examen des propositions d'échange de connaissances et de mise au point d'outils pratiques pour la participation du public au travail des parlements dans le cadre de la coopération interparlementaire.

Le rapport parlementaire mondial est une publication phare de l'UIP et du PNUD qui contribue à concrétiser la vision de meilleurs Parlements pour des démocraties plus fortes. Il propose des recommandations fondées sur l'expérience parlementaire, les bonnes pratiques. Son public cible est la communauté parlementaire.

L'ordre du jour a été accepté.

Il a rappelé que des limites de temps de parole seraient appliquées aux interventions : dix minutes pour les modérateurs introduisant un débat général avec dix minutes supplémentaires en conclusion ; dix minutes pour les personnes présentant des communications et cinq minutes pour les autres interventions.

Les réunions en matinée termineront à 12h30. Les réunions d'après-midi débuteront à 14h30, et termineront à 17h30. Lundi, une conférence conjointe avec l'UIP se tiendra de 15h à 17h.

Il a demandé aux membres de commencer à réfléchir aux sujets de discussion de la prochaine session, qui se tiendra à Bali en mars 2022.

#### **4. Réforme du règlement**

**M. le Président Philippe SCHWAB** a présenté les principales mesures contenues dans la réforme du règlement qui sera débattue lors de la séance de l'après-midi.

Il a indiqué que celle-ci figurait déjà sur le site internet de l'ASGP et a invité les membres à en prendre connaissance.

Il a précisé que les objectifs de la réforme étaient les suivants :

- Clarifier certaines formulations ;
- Permettre la tenue de réunions hybrides (participation combinée à distance et en présence des membres) ou sous forme exclusivement électronique, sur décision du Comité exécutif ;
- Inscire le fait que le Comité exécutif doit, si possible, comprendre des hommes et des femmes en représentation égale, et tenant compte des différentes langues officielles et des groupes géopolitiques ;
- Prévoir que la durée du mandat des membres du Comité exécutif est de six sessions consécutives, et non de trois ans, pour tenir compte des cas dans lesquels l'ASGP est empêchée de se réunir et annule des sessions ;

- Prévoir que le Comité exécutif peut valablement siéger et arrêter des décisions par l'intermédiaire de moyens électroniques.

Il a expliqué qu'il était prévu que cette réforme entre immédiatement en vigueur, et qu'elle s'appliquerait aux membres du Comité exécutif dont le mandat n'est pas expiré. Les mandats de Charles ROBERT, Lydia KANDETU, et José Pédro MONTERO seraient ainsi automatiquement prolongés, dans le but d'assurer la continuité du comité exécutif de l'association.

## **5. Élections**

**M. le Président Philippe SCHWAB** a indiqué que de nombreux postes au Comité exécutif étaient actuellement vacants. Des élections seront organisées si plusieurs candidatures sont déposées pour chaque poste.

Il a rappelé que pour postuler, les candidats doivent remettre deux formulaires. Le premier doit être signé par le candidat à l'élection. Le second est un formulaire de parrainage, qui doit être signé par un autre membre de l'association.

Il a donné la liste des postes à pourvoir et les dates limites de dépôt des candidatures et de l'organisation des éventuelles élections.

Pour le poste de Président : la date limite de dépôt des candidatures est fixée au samedi 27 novembre **à 12h30**. Les candidats présenteront leur candidature à 14h30, puis l'association procédera au vote.

Pour le de vice-président : la date limite de dépôt des candidatures est fixée au samedi 27 novembre **à 17h**. La présentation des candidats aura lieu le 28 novembre à 10h30, puis l'association procédera au vote.

Enfin, pour les trois postes de membre ordinaire au Comité exécutif, la date limite de dépôt des candidatures est fixée au 28 novembre **à 12h00**. La présentation des candidats aura lieu à la fin de l'après-midi, puis sera organisée l'élection.

Il a souligné que seuls les membres à jour du paiement de leurs cotisations pouvaient être candidats, qu'ils soient ou non présents à Madrid.

Il a en revanche précisé que seuls les membres présents à Madrid peuvent voter, à condition que leur droit de vote n'ait pas été suspendu par le Comité exécutif. Il a ainsi été rappelé qu'en application du règlement de l'ASGP, les membres présentant plus de deux années d'arriérés de cotisation peuvent voir leur droit de vote suspendu par le Comité exécutif.

Il a annoncé que le Comité exécutif avait pris la décision le matin même de suspendre le droit de vote de tous les membres concernés par ces arriérés de paiement. Ils ne figureront donc pas sur la liste des votants, à moins qu'ils ne régularisent leur situation auprès du secrétariat avant l'élection.

Enfin, il a rappelé qu'il était vivement souhaitable que la composition du Comité exécutif permette une représentation la plus équilibrée possible des zones



géographiques et des langues officielles de l'ASGP, et que les femmes y soient suffisamment représentées.

## **6. Collaboration avec l'UIP**

**M. le Président Philippe SCHWAB** a indiqué que la collaboration avec l'UIP se poursuivrait lors de cette session et a annoncé que des représentants de l'UIP viendraient présenter les derniers travaux de l'organisation lors de cette session ainsi que le projet de Centre pour l'innovation au Parlement.

Il a invité les membres à participer à la conférence conjointe entre l'ASGP et l'UIP organisée le lundi après-midi sur le thème suivant : « La participation du public aux travaux des Parlements : challenges, opportunités et bonnes pratiques ».

## **7. Langues officielles**

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

L'interprétariat en espagnol sera également proposé par le Parlement espagnol.

## **8. Souhais de bienvenue et présentation du système institutionnel espagnol par Carlos Gutiérrez Vicén, Secrétaire général du Congrès des députés d'Espagne**

**M. Carlos GUTIÉRREZ VICÉN** a présenté la communication suivante :

L'utilisation du terme « Cortes » (« Cours ») pour désigner notre institution parlementaire, qui attire l'attention hors d'Espagne, remonte historiquement au Moyen Âge et provient du lieu où se réunissaient les assemblées politiques des états qui, sous la présidence du roi, sont à l'origine du Parlement. Ce nom a été maintenu dans notre pays (tandis qu'en France et au Royaume-Uni il est réservé aux tribunaux, en faisant ainsi référence aux fonctions juridictionnelles que ces assemblées détenaient également). Il a été récupéré dans la Constitution de Cadix de 1812, qui se référait aux « Cours générales et extraordinaires », et a définitivement été maintenu dans tous les textes constitutionnels postérieurs, sous la forme de Cours générales, ou simplement de Cours, jusqu'à la Constitution de 1978 actuellement en vigueur.

Ce dernier texte est cependant en rupture nette avec les constitutions libérales quant à la caractérisation du Parlement, en ce qu'il introduit pleinement le principe démocratique, en raison de l'influence des partis politiques sur son fonctionnement réel et en raison de son inspiration des approches découlant du constitutionnalisme

européen postérieur à la Seconde Guerre mondiale, le « parlementarisme rationalisé ».

La Constitution espagnole de 1978 contient, en suivant le schéma classique, une partie dogmatique où est recueilli le catalogue des droits fondamentaux et libertés publiques et leurs garanties, en y incorporant, en sus des libertés les plus classiques telles que la liberté idéologique et religieuse, la liberté d'expression, de réunion et de manifestation, etc., d'autres droits d'un contenu plus avancé, des droits sociaux regroupés sous la rubrique des principes directeurs de la politique sociale et économique qui incluent des droits tels que le droit à la protection de la santé, l'accès à la culture ou la protection de l'environnement, tout cela conformément au principe exposé à l'**article 1.1** : « *L'Espagne se constitue en un État social et démocratique de droit qui défend en tant que valeurs supérieures de son système juridique la liberté, la justice, l'égalité et le pluralisme politique.* »

Cette partie dogmatique est suivie d'une partie organique qui recueille le principe de séparation des pouvoirs en partant de l'affirmation selon laquelle la souveraineté nationale réside dans le peuple espagnol, duquel émanent tous les pouvoirs de l'État, et qui établit à son **article 1.3** que : « *La forme politique de l'État espagnol est la monarchie parlementaire.* »

De la sorte et face aux systèmes de gouvernement présidentiels, l'Espagne assume une forme de gouvernement parlementaire dans laquelle la fonction de chef de l'État (définie au Titre II de la Couronne, articles 56 à 65) se configure, de façon similaire à d'autres modèles comme celui du Royaume-Uni, des Pays-Bas ou du Danemark, comme un pouvoir arbitral et modérateur auquel sont cependant conférées des fonctions principalement représentatives, sans véritables compétences dans le domaine du pouvoir exécutif.

L'**article 66.1** de la Constitution espagnole établit que « *Les Cours générales représentent le peuple espagnol et sont formées par le Congrès des députés et le Sénat* ». Les Cours sont configurées comme l'organe représentatif le plus élevé, avec une structure bicamérale ; les Cours générales sont un organe constitutionnel complexe car chacune des Chambres qui le composent (le Congrès des députés et le Sénat) le sont également. Et elles partagent cette caractéristique avec le Gouvernement, le Conseil général du pouvoir judiciaire et la Cour constitutionnelle. En effet, comme ces derniers et face aux dénommés organes d'importance constitutionnelle (par exemple, le Défenseur du peuple ou Ombudsman, ou la Cour des comptes), elles ont une origine et un développement directement recueillis dans la Constitution.

Ainsi, immédiatement après la Couronne, le texte constitutionnel consacre le Titre III (**articles 66 à 96**) aux Cours générales, en le divisant en trois chapitres : le premier (**articles 66 à 80**) se réfère à la composition, l'organisation et au fonctionnement des Chambres ; le second (**articles 81 à 92**) à l'élaboration des lois, en distinguant entre les divers types de dispositions législatives et leurs procédures, et le troisième (**articles 93 à 96**) porte sur la réglementation des traités internationaux.

Les Cours générales participent à la direction politique de l'État dans la mesure où elles exercent son pouvoir **législatif**, approuvent ses **budgets**, **contrôlent** l'action du Gouvernement et détiennent les autres fonctions qui leur sont attribuées par la

Constitution. Parmi celles-ci la **fonction représentative** du peuple espagnol se distingue particulièrement, ce dernier étant l'unique titulaire de la souveraineté nationale dont émanent tous les pouvoirs de l'État, tel que nous l'avons signalé précédemment, raison pour laquelle elles sont essentielles pour comprendre la composante démocratique qui conjointement avec l'élément social définit le modèle d'État selon lequel l'Espagne est constituée. Ce caractère s'inscrit dans le cadre du choix pour la démocratie représentative qui, tout en n'excluant pas (car elle peut en tout état de cause coexister avec un instrument de démocratie directe tel que, dans notre cas, le référendum ou le système de Conseil ouvert dans les entités locales de moindre importance) est néanmoins exclusive, ce choix ayant été privilégié par les démocraties actuelles.

Ainsi, les Cours générales sont élues pour représenter le peuple espagnol dans son ensemble au Congrès (article 68) et, selon sa diversité territoriale, au Sénat (art. 69). Dans le premier cas, par l'intermédiaire des **350 députés** élus au suffrage universel, libre, égal, direct et secret, conformément aux termes établis dans la **Loi organique 5/1985, du 19 juin 1985, relative au régime électoral général**. C'est-à-dire, en vertu d'un système proportionnel qui distribue les sièges entre les provinces selon leur population en utilisant la méthode D'Hondt.

Dans le cas du Sénat, quatre sénateurs sont élus dans chaque province, avec quelques variations dans les provinces insulaires et à Ceuta et Melilla. En outre, chacune des communautés autonomes désigne un sénateur, et un autre sénateur pour chaque million d'habitants sur leur territoire respectif. Ce dernier élément n'a pas empêché que l'établissement de la circonscription provinciale, au lieu de retenir les communautés autonomes, ait provoqué des critiques sur le point de savoir s'il fallait considérer le Sénat comme une véritable Chambre de représentation territoriale. Le sujet de sa composition a aussi concentré les propositions de réforme de la Chambre haute.

Les Cours sont en outre un **organe de délibération**, une caractéristique fondamentale de toute institution parlementaire. Les articles 74 et suivants de la Constitution réglementent les séances conjointes, le fonctionnement lors des séances plénières et au sein des commissions, le caractère public des séances plénières, etc. Et avec cela, d'autres traits caractéristiques sont les suivants :

- L'**inviolabilité** du siège (article 66.3) et des parlementaires (article 71).
- La **permanence** à travers le temps garantie par les respectives « Députations permanentes ».
- Son **autonomie réglementaire**, financière, administrative et organisationnelle (article 72) qui garantissent l'indépendance des Chambres entre elles et, surtout, par rapport à l'exécutif.

Cette définition doit être complétée par une autre donnée fondamentale, le **caractère imparfait ou décompensé du bicaméralisme** en faveur du Congrès des députés par rapport au Sénat. Cela apparaît ainsi dans la procédure législative qui, avec quelques exceptions, commence toujours au Congrès, cette Chambre étant celle qui a le dernier mot du fait de pouvoir rejeter les amendements ou lever les vetos introduits au Sénat ; les décrets-lois (normes ayant valeur de loi approuvées par le Gouvernement en cas de nécessité extraordinaire et urgente) sont uniquement soumis à la validation

ou dérogation de la part du Congrès des députés (article 86.2) et l'intervention parlementaire lors de la déclaration d'un état d'alarme (auquel l'on a recouru à deux reprises, avec une portée différente, durant l'année 2020 à l'occasion de la crise sanitaire provoquée par la COVID-19) ; d'un état d'urgence et d'un état de siège ; et dans le cas d'une accusation pour trahison ou délit contre la sécurité de l'État de la part du président et des autres membres du Gouvernement, qui est également limitée au Congrès (articles 116 et 102 de la Constitution espagnole, respectivement).

Cette Chambre est en outre la seule à **intervenir lors de l'investiture du président du Gouvernement** (article 99), en maintenant avec ce dernier une **relation de confiance** qui se manifeste à travers la possibilité d'approuver ou de rejeter une question de confiance sur son programme ou sur une déclaration de politique générale (article 112), et elle peut le faire démissionner en exigeant sa responsabilité à travers l'approbation d'une motion de censure par la majorité absolue des députés (article 113).

En sus de ces traits caractéristiques nous portons l'accent sur un des autres aspects spécifiques de la forme de gouvernement parlementaire : ce n'est qu'après avoir traité le Parlement que la Constitution espagnole s'attache au **Gouvernement, dans son Titre IV, intitulé Du Gouvernement et de l'Administration** (articles 97 à 107), tandis qu'elle consacre le **Titre V aux relations entre le Gouvernement et les Cours générales** (articles 108 à 116).

La responsabilité solidaire du Gouvernement devant le Congrès quant à sa gestion politique est établie dans ces titres (article 108), ce qui se concrétise par l'obligation de remettre les informations et l'aide dont auraient besoin les deux Chambres (article 109), la possibilité que ces dernières et leurs commissions réclament la présence des membres du Gouvernement, ainsi que la possibilité que ces derniers y aient accès pour être entendus (article 110) ; l'obligation du Gouvernement de répondre aux questions et interpellations (article 111) et, surtout, tel que nous l'avons mentionné, la possibilité offerte au président du Gouvernement de poser une question de confiance sur son programme ou sur une déclaration de politique générale, question qui peut être approuvée à la majorité simple du Congrès (article 112), et la possibilité de cette Chambre d'exiger la responsabilité politique du Gouvernement par le biais d'une motion de censure, qui se configure comme une **motion de censure constructive**, les articles 113 et 114 exigeant qu'elle soit présentée par un dixième des députés (35), avec une proposition de candidat alternatif à la présidence du Gouvernement, en permettant la présentation de motions alternatives dans les cinq jours suivants et uniquement une seule motion pour chaque période de séances.

Cela est équilibré par la **faculté de dissolution des chambres conférée au président du Gouvernement**, à la suite d'une délibération du Conseil des ministres, mais sous sa responsabilité exclusive. La dissolution ne peut être présentée si une motion de censure est en cours, ni avant qu'une année se soit écoulée à compter de la dissolution précédente.

Ce schéma de relations doit être entendu en tenant compte du fait que le président du Gouvernement est élu par le Congrès des députés par le biais du mécanisme d'« **investiture** » prévu à l'article 99, lequel exige que la confiance de la majorité absolue des députés (176) soit accordée au candidat proposé par le roi, à la suite d'une consultation auprès des représentants désignés par les groupes politiques détenant

une représentation parlementaire et par l'intermédiaire de la présidence du Congrès (qui entérine cette proposition). Si cette majorité n'est pas atteinte, la même proposition est soumise à un nouveau vote 48 heures après et il sera entendu que la confiance est accordée si elle est approuvée à la majorité simple. Si la confiance n'est pas non plus accordée, des propositions successives seront présentées et si dans un délai de 2 mois aucun candidat n'est investi la dissolution automatique des deux Chambres se produit et de nouvelles élections sont convoquées (article 99.5).

Tout cela doit être entendu en tenant compte du fait que la Constitution conçoit le Gouvernement conformément au **principe de chancellerie (article 100)**, de sorte que le président est un « primus inter pares » par rapport aux autres membres du Gouvernement, les vice-présidents et les ministres étant en effet nommés et révoqués par le roi sur proposition du président du Gouvernement.

La division entre les trois pouvoirs classiques est finalement concrétisée par la réglementation du **pouvoir judiciaire dans le Titre VI (articles 117 à 127) en tant qu'un pouvoir indépendant** dont la proclamation solennelle est recueillie à l'article 117.1, selon lequel : « 1. La justice émane du peuple et est administrée au nom du roi par les juges et magistrats appartenant au pouvoir judiciaire, indépendants, irrévocables, responsables et uniquement soumis à l'État de droit. » Son autonomie est garantie par le biais de la création d'un organe d'autogouvernement dénommé Conseil général du pouvoir judiciaire qui, s'inspirant du Conseil supérieur de la magistrature italienne, est prévu à l'article 122, lequel renvoie à une loi organique afin de réglementer son statut et le régime d'incompatibilités de ses membres et leurs fonctions ; notamment, en matière de nominations, de promotions, d'inspection et de régime disciplinaire. Cet article est à l'heure actuelle développé par la loi organique 6/1985, du 1er juillet 1985, relative au pouvoir judiciaire, dont l'aspect le plus controversé est celui de la désignation de ses membres, comme le montre le fait que son renouvellement est actuellement bloqué en raison de l'impossibilité de parvenir à un accord politique qui obtiendrait le soutien de la majorité des 3/5e des Chambres (dans le cas du Congrès, 210 députés) concernant tous les candidats proposés, dont le résultat est que les membres actuels du Conseil sont en fonction depuis plus de deux ans avec un mandat prorogé.

Finalement, la **Cour constitutionnelle est prévue au Titre IX (articles 159 à 165)**, qui s'inspire du système kelsénien de juridiction concentrée, nuancé par l'inclusion de la question d'inconstitutionnalité que les tribunaux ordinaires peuvent soulever devant la Cour constitutionnelle.

Nous souhaitons en tout état de cause souligner que la Cour constitutionnelle est configurée comme un contre-pouvoir à titre de suprême interprète de la Constitution, et dans cette optique, comme cela se produit dans d'autres systèmes de juridiction constitutionnelle concentrée, le problème réside dans la nécessité d'éviter l'assomption de la part de la Cour constitutionnelle d'un rôle de « législateur négatif » empiétant les compétences des Chambres, ce qu'elle peut faire même inconsciemment en rendant des arrêts interprétatifs ou « manipulatifs » comme les appelait Zagrebelsky. Par exemple, lorsqu'elle applique le « principe d'interprétation conformément à la Constitution ». Un principe qu'elle n'a d'ailleurs pas appliqué récemment dans trois de ses arrêts, qui ont statué sur les recours en inconstitutionnalité formés à l'encontre de la déclaration de l'état d'alarme due à la

crise sanitaire provoquée par la COVID-19 et contre la suspension des délais parlementaires accordés dans ce même cadre d'exceptionnalité.

Finalement, alors que nous sommes sur le point de célébrer le **XLIIIe anniversaire de la Constitution de 1978, le bilan qui ressort du fonctionnement** de la conception constitutionnelle décrite **ne peut être que positif**. L'opinion générale, hormis quelques positions excentriques et sans préjudice de reconnaître qu'il existe quelques points qui nécessitent une réforme, coïncide en soulignant le rôle de protagoniste des Cours dans le cadre de la récupération de la démocratie en Espagne et de l'établissement d'un régime politique similaire à celui de tous les États membres de notre environnement juridico-politique, un régime qui a également permis une période de développement économique et social sans pareil jusqu'à ce jour à travers notre histoire.

Toutefois, la moitié de la XIVe législature s'étant écoulée, il faut rappeler que depuis un certain temps nous vivons des expériences qui, il y a quelques années, nous auraient semblé des **hypothèses de laboratoire, relevant plus de la politique-fiction que de la réalité quotidienne ou probable**. Par exemple, les législatures qui n'ont pas abouti (XI et XIII), où il a été nécessaire de répéter les élections ; la célébration de jusqu'à trois séances d'investiture au cours de la même année 2016, ou l'approbation d'une motion de censure, le 1er juillet 2018, pour la première fois au cours de notre expérience constitutionnelle. L'Institution semble avoir réussi à surmonter ces épreuves, et d'autres, d'authentiques « tests de stress » et manifestations de la substitution du système bipartite d'alternance au Gouvernement par une fragmentation du Parlement qui caractérise la période actuelle dans toute l'Europe.

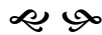
En ce sens, l'actuel Gouvernement espagnol traverse une situation qui, même si l'on ne peut évoquer une atomisation, pourrait être qualifiée de « **fragmentation sévère** », avec 24 formations politiques différentes qui ont atteint une représentation au Congrès des députés, où l'on trouve un maximum historique de 10 groupes parlementaires différents, cette diversification de la représentation se produisant également, bien que dans une moindre mesure, au Sénat. Et aussi pour la première fois au cours de notre histoire, un Gouvernement de coalition a été formé par deux partis de gauche : le Partido Socialista Obrero Español (Parti socialiste ouvrier espagnol) et le parti Unidas Podemos (Unies, Nous pouvons) où fait défaut, comme cela est logique, la cohésion et la stabilité des gouvernements monocolores d'époques antérieures.

Cela étant, **les principales tensions politiques proviennent plutôt de la polarisation** entre les deux blocs qui au bout du compte regroupent les différentes forces fragmentées, en provoquant de nombreux affrontements et qui pour quelques analystes provient d'un phénomène bien connu, diagnostiqué et généralisé dans de nombreux pays de notre environnement : l'essor des mouvements populistes et nationalistes qui, comme s'il s'agissait d'une répétition cyclique de l'Histoire, reproduit à travers le monde les circonstances politiques de la troisième décennie du XXe siècle en pleines années 20 du XXIe siècle.

Nous ne pouvons pas de toute évidence traiter cette question aussi longuement qu'elle le mérite. **Toutefois, en nous penchant sur l'avenir et en effectuant une certaine autocritique**, nous devons admettre que l'une des causes de ce qui vient d'être évoqué est **l'éloignement entre le Parlement et la société** ; la séparation

des représentants relative aux demandes de leurs représentés ou, au minimum, la perception que ces derniers en ont. Toute modification ou réforme qui sans aucun doute va être envisagée devra en tenir compte. Il n'est pas aisé d'aborder ce défi, mais dans ce cas les leçons de l'Histoire possèdent une valeur spéciale pour nous indiquer le chemin qui ne doit pas être suivi.

Je vous remercie beaucoup de votre attention ; j'espère que vous profiterez de votre séjour en Espagne et de la réunion ; je suis à votre disposition pour toute observation ou précision que vous souhaiteriez exposer.



**M. le Président Philippe SCHWAB** a remercié l'orateur et invité les membres à poser leurs questions.

**M. Simon BURTON** (Royaume-Uni) a rappelé que le système parlementaire avait été très actif lors du *Brexit*. Il a noté avec intérêt que pendant cette période, le Parlement espagnol avait lui aussi beaucoup travaillé. Il a voulu en savoir plus sur les forces du nationalisme et du populisme au Parlement espagnol.

**M José Pedro MONTERO** (Uruguay) a demandé si l'agenda parlementaire du Congrès des députés était établi par la Conférence des présidents ou s'il était imposé par le Gouvernement. Qui décide de l'ordre du jour de la séance plénière ?

**M. Carlos GUTIÉRREZ VICÉN** a confirmé que le populisme était à l'origine de la division des deux grands partis, qui jusqu'alors étaient au pouvoir par alternance : le parti socialiste, qui avait la majorité, et le parti populaire de centre droit. Les partis concurrents sont arrivés plus à droite et plus à gauche, et ont réduit la possibilité d'obtenir une majorité absolue aux élections. Des conflits en interne au sein de ces partis ont aussi conduit à leur affaiblissement.

Actuellement, la situation est la suivante : deux grands partis à gauche et à droite, puis de plus petits partis, nationalistes et régionalistes, qui sont plutôt orientés à gauche, à l'exception de l'Union du peuple de Navarre qui se situe plutôt à droite.

Il existe un manque de clarté dans le panorama politique, mais il est difficile d'y trouver une solution car une dissolution conduirait à un résultat identique et à un manque de stabilité gouvernementale.

Quant au populisme, plus il est extrême, plus il crée une réaction du côté opposé. Il en résulte une radicalisation et génère l'apparition de forces de plus en plus extrémistes qui reçoivent un grand soutien populaire.

Il a expliqué que l'ordre du jour des séances plénières est approuvé par la présidence et par la conférence des portes paroles. Le Président soumet une première version à la Conférence des portes paroles, qui doit valider ce projet d'ordre du jour à l'unanimité, ce qui interdit de surprendre l'opposition à la dernière minute. Le Gouvernement ne peut que demander l'inscription à l'ordre du jour.

**M. Pramod Chandra MODY** (Inde) a voulu savoir si les législations sont étudiées en commission ou directement en séance plénière, et quelle est la procédure d'examen des lois. Les rapports des commissions sont-ils souvent adoptés dans leur intégralité ?

**M. Carlos GUTIÉRREZ VICÉN** a souligné que la procédure législative commence au Congrès des députés puis au Sénat, avec un processus de trois lectures. Un organe est désigné par les commissions. C'est un organe collégial qui rend un rapport qui est transmis aux commissions et y est approuvé ; ensuite, sauf dans le cas des procédures simplifiées, le projet doit être soumis à la séance plénière. Il faut une majorité absolue ou un délai de deux mois pour que le texte soit adopté.

**M. le Président Philippe SCHWAB** a remercié M. GUTIÉRREZ, pour sa présentation du système parlementaire espagnol.

### **9. Communication de M. José Pedro MONTERO, Secrétaire général du Sénat d'Uruguay : « Le fonctionnement des commissions parlementaires du Sénat d'Uruguay pendant la pandémie de Covid-19 »**

**M José Pedro MONTERO** a dit aux membres combien il était heureux de les retrouver après ces deux années sans réunion en présentiel, et présenté la communication suivante.

L'urgence sanitaire a été déclarée par le gouvernement national le 13 mars 2020. À compter de cette déclaration, diverses mesures ont été mises en œuvre dans notre Parlement afin d'éviter ou de minimiser les infections chez le personnel et les parlementaires.

En ce sens, la présence de fonctionnaires dans le bâtiment a été réduite au minimum, mettant en œuvre la modalité de télétravail.

Concernant les séances de la Chambre des Sénateurs et, étant donné que notre règlement de fonctionnement ne permet pas le vote à distance, mais uniquement en personne, elles se sont tenues à la Chambre des Députés, qui compte 140 sièges, le nombre des sénateurs étant de 31. Cela a rendu possible de maintenir la distance nécessaire pour garantir la plus grande protection possible contre les infections.

Dans les activités des commissions parlementaires, des mesures de distanciation ont été établies à la fois entre les législateurs et les fonctionnaires, en respectant les critères médicaux suggérés en ce qui concerne les habitudes de communication. En ce sens, le travail des commissions s'est accru avec l'appui d'outils virtuels tels que la plateforme zoom dans leurs activités délibératives et pour recevoir les délégations sollicitant des entretiens.

Dans le cas des délégations convoquées pour informer ou donner un avis sur un projet de loi à l'étude, elles devaient y assister avec le minimum de personnes ou, en tout cas, offrir la possibilité d'y assister via zoom.

Cela a été fait lors de l'étude de la loi d'urgence approuvée l'année dernière au cours des mois de mai et juin, dont la commission a reçu 160 délégations, la plupart en personne: 27 délégations officielles, 16 délégations d'institutions académiques, membres des chaires universitaires et experts, 112 délégations d'organisations de la



société civile, 4 délégations d'organisations internationales et 1 délégation d'organisations internationales étrangères, et tout dans un délai de trente jours. A cet effet, le Secrétariat du Sénat, en collaboration avec le Service de Surveillance de la Commission Administrative du Parlement et avec la Division des officiers d'assistance dans la Salle de Séances et dans la galerie du public du Sénat, ont mis en place des protocoles d'entrée et de sortie, afin d'éviter que les délégations présentes en personne n'entrent en contact entre elles, ainsi que des protocoles pour l'emplacement de la presse.

La même procédure a été effectuée lors du traitement de la loi de finances nationale approuvée à la fin de l'année dernière et de la loi du rapport de gestion des comptes publics, qui a été approuvée le mois dernier. Ces trois exemples témoignent des circonstances les plus exceptionnelles auxquelles le Sénat a dû faire face, non seulement en raison de leur importance politique, mais aussi en raison du nombre de délégations qui y ont participé pour donner leur avis.

Comme nous l'avons dit, les délégations qui ont été convoquées dans les commissions pouvaient y assister en personne ou via zoom. De même, les législateurs membres de la commission pouvaient également y assister via zoom, mais le président de la commission devait être présent ainsi que le secrétaire, qui effectuait l'entrée dans la salle virtuelle avec l'autorisation du président.

Dans ce format hybride, aucune décision ne peut être prise par vote, puisque le règlement, comme nous l'avons dit précédemment, ne le permet pas. Tous les membres de la commission doivent être présents et si quelqu'un est en ligne, il/elle ne pourra pas voter.

Pour conclure, je tiens à souligner qu'au Sénat, tant les commissions parlementaires que la plénière ont toujours été actives, respectant les garanties établies par le service médical du Parlement, avec l'avis du ministère de la Santé publique. Cela a permis d'exécuter l'ensemble de l'agenda parlementaire conformément aux dispositions des partis politiques.



**M. le Président Philippe SCHWAB** a remercié l'orateur et invité les membres à poser leurs questions.

**M. Ala SARANI** (Sierra Leone) a apporté un éclairage sur la situation en Sierra Leone. Il a souligné que le Parlement est une institution dont toutes les actions doivent être conformes au droit régissant le Parlement. Les mesures prises pendant la crise du covid devaient donc également être conformes au règlement du Parlement. Durant la crise, il a fallu faire en sorte que la question du lieu de travail, tant pour les députés que le personnel, soit conforme au droit. Il a donc voulu savoir si l'Uruguay avait adopté des lois spécifiques à la Covid-19 afin de donner une base légale aux décisions du Parlement. Il a souligné que pour la première fois dans l'histoire de son pays, le Discours sur l'état de la nation a eu lieu virtuellement, ce qui n'aurait pas été possible sans l'adoption d'une loi relative à la pandémie. C'est grâce à cette « politique spéciale Covid » que le Président du Parlement a pu prendre des décisions contraignantes.

**Mme Penelope Nolizo TYAWA** (Afrique du Sud) a voulu savoir comment la rotation des fonctionnaires travaillant à domicile avait été organisée. Devaient-ils venir au bureau en fonction de la présence des parlementaires, ou en fonction de leurs besoins ?

Pour contourner le problème de crédibilité du vote virtuel, elle a souligné qu'en Afrique du sud les règles ont été modifiées : a été instaurée une plateforme Zoom, verrouillée, avec accréditation des membres. Le règlement du Parlement a été modifié pour permettre ce fonctionnement. Elle a voulu savoir si les choses avaient été abordées de la même façon en Uruguay sur ces deux points.

**M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU (Turquie)** a précisé que la grande Assemblée nationale de Turquie avait pris des mesures liées à la pandémie : le port du masque et la distanciation sociale ont été mis en place. Il a souligné qu'il avait également fallu réglementer les entrées et sorties des visiteurs dans l'enceinte du Parlement, alors même que les citoyens souhaitaient pouvoir continuer à assister aux travaux du Parlement durant cette période. Il a demandé si de nouvelles règles pour réglementer l'entrée des citoyens au Parlement avaient été adoptées par l'Uruguay.

**M José Pedro MONTERO** a répondu que l'Uruguay n'avait pas adopté de loi spécifique au Parlement liée à la pandémie. En revanche des lois générales ont été adoptées pour que le pouvoir exécutif puisse prendre des mesures ayant un impact important sur la population en général (lieu de travail, confinement, services touristiques, fermetures d'hôtel et de bars etc.). Il a précisé que l'Uruguay n'a jamais été confiné, le message était de parler de « liberté responsable » et de « citoyenneté responsable ». Le Gouvernement a procuré aux citoyens des outils pour qu'ils prennent soin d'eux-mêmes. Les écoles et les musées ont été fermés, et les gens travaillaient à domicile, via Zoom.

En ce qui concerne le Parlement, décision a été prise de continuer de travailler dans les locaux du Parlement, après avis du ministère de la santé et du service médical de l'assemblée. A quatre ou cinq points d'entrée du bâtiment du Parlement, la température des personnes souhaitant entrer était prise. Le nombre de visiteurs a été réduit dans la mesure du possible. Les visites du Palais ont été suspendues, mais aucune loi spécifique n'a été adoptée pour cela.

Sur le télétravail, il a confirmé qu'une rotation des fonctionnaires dans les bureaux avait été organisée. Si un cas était confirmé dans une équipe, l'autre équipe n'était pas affectée et pouvait donc venir. Dans une équipe de quatre étaient ainsi formées deux équipes de deux pour assurer la rotation.

Enfin, il a confirmé que les visites avaient été fortement restreintes. L'accueil au sein des commissions a progressivement repris, mais avec des délégations de taille restreinte afin de garantir la distanciation sociale. En commission, entre les députés, les fonctionnaires, les services des comptes rendus et les assistants parlementaires, il est difficile d'assurer la distanciation sociale si tout le monde vient. Donc quelques personnes sont autorisées à venir, et les autres doivent suivre la discussion sur zoom.

**M. Rashid BUNAJMA** (Bahreïn) a expliqué que dans son pays, dès le début de la pandémie avait été créée une commission consultative chargée d'examiner les différents textes de lois relatifs à la crise du covid. Le règlement intérieur a été modifié pour permettre aux personnels de travailler depuis chez eux, et les résultats ont été très bons. De nombreuses questions ont été réglées en ligne, même si certaines

personnes étaient présentes au Parlement, comme le Président, deux vice-présidents, le Conseil et le Secrétaire général. La commission précitée a aussi travaillé en ligne. La pandémie a offert une opportunité au Parlement d'envisager de nouvelles façons de travailler. Désormais, l'objectif de transformation numérique fixé est atteint à 40 %.

**M. Roberto BUSTOS LATORRE** (Chili) a souligné que c'était une chose de traiter la pandémie en modifiant les lois et la Constitution, mais que depuis déjà cinq ans, son pays était engagé dans une démarche de transformation digitale du Parlement. Cela soulève de grandes difficultés car il existe de grandes disparités en termes d'accès au numérique en Amérique Latine, même lorsque le Parlement est capable de fournir des supports numériques afin de rendre plus facile le télétravail par exemple. Il a déclaré que dans le futur, les Parlements travailleraient non seulement en présentiel mais aussi en télétravail. Il a évoqué le cas des médias sociaux, qui montrent bien que la digitalisation est en place. Les Parlements doivent réfléchir aux législations qui doivent être adoptées pour permettre le passage réel au 21<sup>ème</sup> siècle.

**M. le Président Philippe SCHWAB** a indiqué que ces questions sur le numérique pourraient aussi être abordées lors de l'intervention de l'UIP sur le Centre pour l'innovation au Parlement.

Il a remercié M. **José Pedro MONTERO** pour sa communication et les membres pour leurs questions.

## **10. Annonce relative à l'élection du président de l'association**

**M. le Président Philippe SCHWAB** a suspendu les travaux jusqu'à 12h30 afin de pouvoir communiquer la liste des **candidats au poste de président**



**M. le Président Philippe SCHWAB** a annoncé qu'une seule candidature avait été déposée au poste de Président de l'Association, et que le candidat présenterait sa candidature à 14h30.

## **11. Remarques de conclusion**

**M. le Président Philippe SCHWAB** a invité les membres à revenir à 14h30, puis a levé la séance.

La séance est levée à 12h31.

## **DEUXIEME SEANCE**

**Samedi 27 novembre (après-midi)**

Présidence de M. Philippe SCHWAB, Président.

La séance est ouverte à 14h35.

### **1. Remarques introductives**

**M. le Président Philippe SCHWAB** a rappelé que l'heure limite de dépôt des candidatures pour l'élection au poste de vice-président était fixée à 17h le jour même, et que les deux formulaires de candidatures peuvent être demandés au secrétariat. Le premier doit être signé par le candidat à l'élection. Le second est un formulaire de parrainage, qui doit être signé par un autre membre de l'association.

### **2. Election du président de l'association.**

**M. le Président Philippe SCHWAB** a invité le candidat au poste de président de l'association, M. Najib EL KHADI, Secrétaire général de la Chambre des représentants du Maroc et actuel vice-président de l'association, à présenter sa candidature.

**M. Najib EL KHADI** a précisé avoir débuté sa carrière en tant que professeur de philosophie, après avoir également suivi une formation de sociologie. Il a souligné avoir eu l'honneur de participer à la réalisation de plusieurs projets dans le domaine de la diplomatie parlementaire, précisant que le travail qu'il avait conduit dans ce cadre dans son pays avait été reconnu. Il s'est déclaré convaincu de l'importance de l'échange des bonnes pratiques relatives au travail parlementaire, soulignant combien l'ASGP est un espace précieux pour permettre cette coopération. Il a affirmé vouloir consolider ces possibilités d'échanges, et ouvrir toutes les fenêtres possibles sur les cinq continents. Il a rappelé que l'Association s'était réunie pour la première fois en 1939, et qu'elle permettait encore aujourd'hui d'assurer la continuité de ce travail de coopération grâce au renouvellement permis par les nouvelles adhésions. Il a saisi l'occasion de cette prise de parole pour remercier et féliciter le Président Philippe Schwab pour l'excellence de sa présidence.

**M. le Président Philippe SCHWAB** a invité les membres de l'association réunis en assemblée plénière à confirmer l'élection du candidat par acclamation.

L'Association a procédé à l'élection de M. Najib EL KHADI par acclamation.

**M. le Président Philippe SCHWAB** a annoncé qu'en application du règlement de l'association, le mandat de M. EL KHADI débiterait à la fin de la présente session.

### **3. Révision du règlement de l'association**

**M. le Président Philippe SCHWAB** a rappelé que le projet de réforme du règlement avait été présenté le matin même et a annoncé que si la réforme était adoptée, la nouvelle version du Règlement entrerait en vigueur dès son adoption.

Il a invité les membres à formuler leurs éventuelles questions et observations.

En l'absence de demande de prise de parole, **M. le Président Philippe SCHWAB** a soumis la réforme à l'approbation des membres.

Aucune opposition n'ayant été formulée, la réforme du règlement de l'Association a été adoptée.



Thème : Fonctionnaires, parlementaires, quelles attentes, quelles protections ?

### **4. Communication de M. Simon BURTON, Secrétaire général de la chambre des Lords du Royaume-Uni : « qu'attend-t-on d'un Secrétaire général au 21ème siècle ? »**

#### **Introduction**

La question « qu'attend-t-on d'un Secrétaire général au 21ème siècle ? » va au cœur de ce que nous faisons, de nos rôles et responsabilités, et, comme je vais le montrer, de leurs multiples facettes. Mais se poser cette question à nous-mêmes nous permet d'identifier ce que nous avons en commun et ce qui constitue la base commune de notre apprentissage en tant que membres de l'ASGP. Cette communication explore à la fois certaines des attentes formelles envers un Secrétaire général et certaines des qualités personnelles intangibles que, peut-être, nous partageons tous.

#### **Une réponse facile ?**

Une réponse facile à la question « qu'attend-t-on d'un Secrétaire général au 21ème siècle ? » pourrait être « cela dépend ». Il s'agit là d'une astuce académique largement utilisée. Elle est conçue non pas pour éviter d'apporter une réponse substantielle, mais pour montrer l'éventail des réponses possibles qui pourraient être explorées. L'approche adoptée lorsqu'on répond « cela dépend » est souvent décrite comme étant « situationnelle » – la réponse à la question, dans ce cas « qu'attend-t-on de nous ? », dépend du contexte dans lequel chaque Secrétaire général exerce ses fonctions, rôles et responsabilités. L'exploration de ce contexte, et de ses variations, est peut-être un bon point de départ.

#### **Une approche contextuelle**

Alors, quels sont les facteurs qui définissent le contexte dans lequel chacun d'entre nous travaille ? De quoi dépend ce que l'on attend de nous ? Ces facteurs sont nombreux et je n'ai pas la prétention de proposer ici une liste définitive ou exhaustive. Je propose néanmoins de discuter des éléments suivants :

- la norme constitutionnelle (qu'elle soit écrite, codifiée ou non codifiée) ;
- le caractère monocaméral ou bicaméral du parlement et, s'il est bicaméral, la forme du bicamérisme ;
- l'existence d'un parlement national unique ou d'une structure fédérale ;
- le rôle du parlement ;
- la taille du parlement, tant en termes de nombre de membres que de collègues travaillant pour le parlement ;
- le processus de nomination du Secrétaire général, y compris la question de savoir si le Président du parlement, l'exécutif, ou d'autres membres ont un rôle à jouer ;
- la question de savoir si nos rôles se concentrent sur la fonction procédurale et législative du parlement ou si d'autres services sont sous notre direction ;
- la nature et la gestion du financement du parlement ;
- l'existence de liens avec l'exécutif et, le cas échéant, leur degré de formalité ;
- notre statut professionnel : qui nous emploie et à qui devons-nous rendre des comptes ?
- la question de savoir si le Secrétaire général occupe un poste statutaire doté de pouvoirs formels inscrits dans la loi ;
- quelles sont les qualifications (formelles ou informelles) requises : juridiques, procédurales, de gestion, etc.

Je serais ravi de discuter avec mes collègues de l'existence d'autres facteurs pertinents, mais cette liste est déjà un bon début !

Ainsi, une façon de répondre à la question « qu'attend-t-on d'un Secrétaire général au 21ème siècle ? » serait de passer chacun de nos rôles en revue à la lumière de ces facteurs. Cela pourrait passer par une enquête de grande échelle auprès de tous les Secrétaires généraux, correctement construite et modérée. Il s'agirait d'un exercice fort intéressant, cependant il prendrait beaucoup de temps et serait peut-être plus adapté à une thèse universitaire de haut niveau qu'au dialogue plus informel que nous menons à l'ASGP. De plus, une telle étude, tout en exposant sans doute de nombreux points communs intéressants, pourrait très bien conclure soit qu'il est impossible de répondre à la question, soit qu'il est vraiment trop difficile de dire quoi que ce soit de significatif, puisque la réponse dépend tellement du contexte. Aucune de ces deux conclusions ne serait, je pense, fructueuse pour notre session.

- *Nous pouvons conclure qu'une réponse à la question « qu'attend-t-on d'un Secrétaire général au 21ème siècle ? » nécessitera une compréhension des nombreuses situations différentes dans lesquelles nous nous trouvons tous, notamment pour que chacun d'entre nous respecte les divers contextes dans lesquels nous travaillons.*

### **Une autre approche : de quoi parlons-nous réellement à l'ASGP ?**

Répondre à une quelconque question fondamentale sur le monde du travail peut souvent se faire à travers le prisme du temps. A quoi les employés, en particulier ceux qui occupent des postes à responsabilités, consacrent-ils réellement leur temps ? Dans ce cas, une autre approche fructueuse pour répondre à la question « qu'attend-t-on d'un Secrétaire général au 21ème siècle ? » viendrait d'une analyse détaillée des sujets présentés et discutés lors des sessions de l'ASGP au cours, disons, de la dernière

décennie. La structure claire de nos récents ordres du jour, avec des thèmes de débat regroupant des communications individuelles, constitue une source riche pour une étude. Le sujet du « personnel parlementaire », par exemple, constitue une opportunité à la fois pour moi d'offrir cette communication et pour le sujet très intéressant choisi par Mme Pénélope Nolizo TYAWA, Secrétaire Générale du Parlement d'Afrique du Sud : « L'évaluation de la performance des fonctionnaires parlementaires : exemple pour une fiche d'évaluation équilibrée ». Ces deux sujets offrent, à mon avis, deux perspectives différentes sur notre travail et permettront d'orchestrer des discussions complémentaires et, je l'espère, équilibrées.

Une analyse approfondie des sujets auxquels nous avons consacré notre temps serait toutefois un exercice sérieux et, là encore, très long. Un regroupement grossier sous des rubriques générales serait relativement rapide et facile à réaliser grâce à l'agencement réfléchi des sujets dont nous avons discuté, tel que réalisé par notre Président et par le Comité exécutif dans la gestion de nos agendas. Mais, si cette approche ne rendrait pas justice aux nuances et aux subtilités des nombreuses questions au cœur de nos discussions, ni ne rendrait compte de la réflexion et de la profondeur de nos débats, je vous propose ici quelques grandes lignes de notre travail au cours des dix dernières années, afin d'éclaircir un minimum ce que l'on attend d'un Secrétaire général au 21ème siècle, en illustrant ce dont nous choisissons de parler et donc ce qui nous intéresse et nous préoccupe.

Les sujets dont nous avons traité ont été très variés :

- Certains sont situationnels, portant sur des sujets d'intérêt pour un collègue d'un pays en particulier, nous permettant ainsi d'apprendre de la façon dont les autres opèrent ;
  - Nous avons abordé des questions constitutionnelles, y compris le Brexit et les relations entre les parlements et les pouvoirs judiciaire et exécutif ;
  - Certains sujets ont porté sur le travail procédural et législatif des parlements, y compris le thème central des privilèges parlementaires ;
  - Certains ont porté sur les membres ;
  - Nous discutons également de l'engagement avec le public et de la communication ;
  - Nous avons également discuté d'une série de questions pratiques importantes, allant des technologies de l'information et de la communication aux bâtiments parlementaires ;
  - Le budget des parlements est un sujet important ;
  - Le personnel parlementaire, y compris les compétences, l'expérience et la formation de celui-ci, occupe une place très importante dans nos échanges.
- *Nous pouvons conclure qu'une réponse à la question « qu'attend-t-on d'un Secrétaire général au 21ème siècle ? » se doit d'être inclusive du large éventail de fonctions, de services et de conseils dont nous avons la charge en tant que Secrétaires généraux.*

### **Une approche de crise : la réponse des secrétaires généraux à la pandémie de COVID**

Ces deux dernières années, l'accent a été mis sur l'innovation et la gestion de crise en réponse à la pandémie en cours. Il y a eu des sessions de l'ASGP fort intéressantes qui

ont vues des collègues répondre à la question « qu'attend-t-on d'un Secrétaire général au 21ème siècle ? » dans les circonstances les plus difficiles et d'une manière nouvelle et inattendue. Cette période a été marquée par de grands changements, et certains de ces changements seront permanents. Des qualités telles que la résilience, l'aptitude à planifier et la capacité à innover avec souplesse et à faire face à un rythme soutenu ont été mises en évidence pour nous tous et pour nos équipes au cours de la pandémie. La démonstration de ces qualités fournit des indications très claires sur ce qu'il sera attendu de nous dans les années à venir.

Il est intéressant de noter que dans les années qui ont précédé la pandémie de COVID, l'ASGP a organisé un certain nombre de discussions sur la gestion de crise et la planification stratégique. Dans les environnements complexes et multifocaux dans lesquels nous opérons, cela semble aujourd'hui très judicieux, et cela nous a bien servi lorsque la crise s'est effectivement produite.

- *La réponse à la question « qu'attend-t-on d'un Secrétaire général au 21ème siècle ? » viendra en partie des leçons que nous avons tirées et des nouvelles expériences que nous avons acquises pendant la terrible période de la pandémie. Des qualités, telles que la capacité à innover, à expérimenter, mais encore la résilience et la flexibilité, ont été démontrées et testées jusqu'à leurs limites.*

### **Une approche fondée sur la stratégie**

J'en viens maintenant à quelques perspectives particulières sur la question « qu'attend-t-on d'un Secrétaire général au 21ème siècle ? ». La première consiste à envisager la stratégie, un concept largement discuté dans le monde des affaires et des forces armées. Que signifie ce concept ? Est-il raisonnable de partir du principe que le Secrétaire général, dans la mesure où nous sommes le plus haut fonctionnaire de nos parlements, est responsable de la stratégie dans son parlement ?

On peut dire que la stratégie est la réponse à la question suivante : « où veut-on aller à long terme et comment allons-nous y arriver ? ». Cela nécessite la définition d'un résultat final souhaité (une vision) et d'un moyen d'y parvenir (un programme ou un plan). On pourrait en dire beaucoup plus sur ce sujet, mais je me contenterai ici de dire qu'une réflexion stratégique efficace exige d'appréhender une organisation, en l'occurrence un parlement, depuis un large éventail de perspectives : où allons-nous ? D'où venons-nous ? Qu'est-ce qui va se dresser sur notre chemin ? De quelles ressources, compétences et capacités disposons-nous pour agir ? Pourquoi faisons-nous ce que nous faisons ? Des outils tels qu'un tableau de bord équilibré constituent des moyens très utiles de répondre à ces questions.

De nombreuses contraintes pèsent toutefois sur la capacité du Secrétaire général à définir et à mettre en œuvre une stratégie. La plus importante à mon avis, et qui est très certainement contextuelle, est la nature de notre relation avec les membres des parlements pour lesquels nous travaillons. Dans quelle mesure sont-ils impliqués dans ces questionnements ? Dans quelle mesure cette implication est-elle formelle ou informelle ? Où se situe l'équilibre des pouvoirs et comment les conflits sont-ils résolus ? Toutes ces questions sont d'actualité, du moins pour moi à la Chambre des Lords actuellement, et pourraient constituer la base d'une étude plus approfondie à l'avenir.



- *Une réponse à la question « qu'attend-t-on d'un Secrétaire général au 21ème siècle ? » comprendra un élément de capacité à définir l'orientation stratégique de son parlement et de ceux qui y travaillent, mais cela est fortement contextuel et notamment limité par les pouvoirs et les responsabilités des membres de nos parlements. Cette question mériterait une étude plus approfondie.*

### **Une approche fondée sur les valeurs**

Ma dernière approche pour répondre à la question « qu'attend-t-on d'un Secrétaire général au 21ème siècle ? » dans ce court document est de regarder à travers le prisme des valeurs. Je pense qu'il s'agit là d'une perspective très importante. Les parlements, chacun à leur façon, existent pour servir le peuple dans divers modes de gouvernement démocratique, et ont souvent des rôles spécifiques dans le contrôle de l'exécutif et la demande de comptes à l'exécutif. Cela exige des parlements, de différentes manières, que le peuple ait confiance en eux et en la façon dont ils exercent leur fonction de contrôle. Je pense qu'il s'ensuit qu'un Secrétaire général au 21e siècle est censé défendre des valeurs, et vivre et travailler en fonction de celles-ci, sans quoi la confiance dans le parlement lui-même peut être érodée.

Mais que sont ces valeurs dans notre contexte ? Étant donné la nature très différente de nos différents parlements, je vais me concentrer ici sur la Chambre des Lords. Je le fais à titre d'illustration et non de modèle. J'espère que mes collègues apporteront d'autres perspectives dans la discussion.

Je commence par un élément de contexte. La Chambre des Lords n'est pas élue et, par conséquent, la question de savoir comment les membres de la Chambre servent le peuple et lui rendent des comptes ne peut être résolue par les normes de la responsabilité électorale. Mais nos membres sont conscients du fait qu'ils traitent, dans le cadre de leurs fonctions législatives et de contrôle, de « questions citoyennes » et sont donc attentifs aux opinions du public.

Lors de leur prise de fonctions, les membres de la Chambre des Lords s'engagent formellement à agir sur leur « honneur personnel » et à respecter les sept principes de la vie publique établis en 1995 par la commission indépendante non parlementaire sur les normes de la vie publique :

- le désintéressement ;
- l'intégrité ;
- l'objectivité ;
- la responsabilité ;
- la transparence ;
- l'honnêteté ;
- le leadership.

En tant que secrétaire général de la Chambre des Lords, je suis moi aussi tenu de respecter ces principes. J'ai également défini quatre valeurs spécifiques applicables à tous ceux qui travaillent à la Chambre des Lords :

- le respect ;
- la responsabilité ;
- le professionnalisme ;
- l'inclusivité.

Derrière ces valeurs se cache une série de comportements importants que moi et tous mes collègues devons adopter, notamment une tolérance zéro à l'égard de toutes les formes d'intimidation et de harcèlement, l'impartialité politique, ou encore un engagement en faveur de la protection de l'environnement.

Les questions liées aux valeurs de la vie publique sont très sensibles. Il serait erroné de suggérer l'application, dans d'autres contextes, de ces valeurs, ou d'autres, sans débats et discussions appropriés. Mais je pense que nous serons tous d'accord pour dire que les questions de bonne conduite dans l'exercice d'une fonction publique, de bienséance et, bien sûr, nos responsabilités envers la planète à l'heure du changement climatique, sont toutes des questions liées aux valeurs qui suscitent un intérêt et un débat croissants dans la sphère publique, et donc pour nous.

Un défi particulier soulevé par une approche fondée sur les valeurs, et qui mérite d'être étudié plus en détail, est de savoir combien un Secrétaire général peut, ou peut-être même devrait, chercher à aligner les valeurs d'après lesquelles il travaille avec celles des membres de son parlement. Les valeurs fondamentales convenues pour nos rôles individuels peuvent-elles être respectées sans franchir les limites de l'impartialité politique ? Est-il possible de respecter toutes les opinions très diverses des membres du parlement de chaque secrétaire général ?

- *Je pense que la réponse à la question « qu'attend-t-on d'un Secrétaire général au 21ème siècle ? » découlera en partie des valeurs de la fonction publique et du service public propres au parlement de ce Secrétaire général. L'interface de nos valeurs avec celles des membres mériterait une discussion et une étude plus approfondies.*

### **Une valeur particulière : le leadership**

Existe-t-il donc une seule proposition fondée sur des valeurs que nous pourrions tous considérer comme pertinente pour le Secrétaire général du 21ème siècle ? Tenter d'en identifier une est une démarche audacieuse, et entre collègues, je le fais avec beaucoup d'humilité, mais souhaiterais vraiment affirmer que la question du leadership est au cœur de tout ce que nous faisons.

Il existe de nombreuses écoles de pensée sur le leadership, de nombreux modèles et de nombreux exemples de leadership de qualité. De plus, le leadership est étroitement lié au contexte – comme nous l'avons déjà exploré avec la stratégie et la vision. Je vais ici donner une perspective personnelle : dans le contexte dans lequel nous travaillons au 21ème siècle, les valeurs constituent un élément important du leadership.

En tant que leader et face aux défis et décisions quotidiennes de mon rôle de secrétaire général, je pense toujours à nos valeurs, à l'argent public, à la responsabilité, au bien-être de mes collègues au parlement, à l'excellence du service rendu aux membres, à la réputation de la Chambre et à l'inclusivité dans tout ce que je fais.

- *Une réponse à la question « qu'attend-t-on d'un Secrétaire général au 21ème siècle ? », autour de laquelle nous pouvons peut-être fédérer le débat et la discussion, est « le leadership », ainsi que l'engagement personnel en faveur des valeurs nécessaires au leadership.*

## **Conclusion**

Nous, secrétaires généraux du 21<sup>ème</sup> siècle, avons la chance d'avoir l'opportunité, en tant qu'ASGP, d'apprendre et de grandir ensemble. Nous sommes tous différents, et nous faisons tous des choses différentes, mais apprendre ensemble et à partir de différentes expériences nous aide tous. Bien que la réponse à la question « qu'attend-t-on d'un Secrétaire général au 21<sup>ème</sup> siècle ? » dépende réellement d'une série de facteurs (y compris de la nature de nos relations individuelles avec les membres), des thèmes communs de leadership, de valeurs, de réflexion stratégique et de devoir accompli ont émergé. Dans une période de changement, et en reconnaissant que nous sommes humains avec tous les défis et les vulnérabilités que les deux dernières années en particulier ont révélés, en tant que leaders dans les moments les plus difficiles, nous pouvons compter les uns sur les autres pour trouver une force et un soutien mutuels dans nos positions inhabituelles et exposées. Nous aurons beaucoup de choses à débattre et à discuter tout au long du 21<sup>ème</sup> siècle.



**M. le Président Philippe SCHWAB** a remercié l'orateur et invité les membres à poser leurs questions.

**M. José Pedro MONTERO** (Uruguay) a demandé à M. Burton si, dans la perspective de devenir un secrétaire général du 21<sup>ème</sup> siècle, il avait mené des actions particulières sur la transparence et le fait de rendre le Gouvernement plus ouvert.

**M. Miguel LANDEROS PERKIC** (Chili) a commencé par féliciter M. Simon BURTON pour sa nomination, déclarant que les membres de l'association connaissaient sa carrière depuis de nombreuses années.

Il a déclaré partager le point de vue de M. BURTON et a souligné avec ironie qu'il pensait que le serment parlementaire qu'il avait mentionné semblait dater du 14<sup>ème</sup> siècle plutôt que du 21<sup>ème</sup> siècle !

Il a déclaré que la question de la stratégie l'avait particulièrement marqué dans le cadre de la gestion de la pandémie. Il a souligné que dès la première semaine de la pandémie, du jour au lendemain, les Parlements avaient dû passer de réunions en face à face à des réunions en ligne, ce qui incitait à réfléchir s'agissant de la fracture numérique et de la participation citoyenne. Même en présence de 18 millions d'habitants, les différents secteurs doivent être atteints numériquement, sur tout le territoire, pour éviter que le Parlement ne perde toute légitimité. Il s'est demandé si, en fin de compte, une démocratie plus directe n'était pas nécessaire pour le Parlement.

Il a ensuite expliqué que le Parlement chilien est composé de deux chambres, dont l'une, la chambre constitutionnelle, est composée d'autant d'hommes que de femmes, soulignant qu'au Chili, les changements politiques et constitutionnels sont intervenus rapidement. Il a déclaré considérer que pour bâtir un Parlement du futur, il faut s'appuyer sur des compétences diverses. Il a illustré cette remarque en expliquant que son prédécesseur était avocat, et donc spécialiste des procédures, tandis que lui avait commencé sa carrière en tant qu'ingénieur civil. Cette diversification aboutira peut-être à ce que son successeur ait exercé trois ou quatre professions, pour répondre à l'évolution des fonctions du Secrétaire général ! Il a relevé qu'au-delà des questions

législatives et administratives, le secrétaire général aurait à l'avenir un rôle à jouer sur le numérique.

**M. Najib EL KHADI** (Maroc) a remercié l'orateur pour cette intervention passionnante qui pourrait faire l'objet d'une thèse. Il a souligné que c'est au Royaume-Uni qu'était né le parlementarisme et qu'au cours des siècles les élites politiques avaient constaté de grands changements. Il a déclaré que l'importance de l'administration parlementaire était de plus en plus grande pour les parlementaires, et que les questions de déontologie se posaient de manière plus profonde. Il a demandé comment de son point de vue l'administration s'adaptait aux changements politiques des dernières décennies.

**M. Manuel CAVERO** (Espagne) a demandé quel mode de désignation d'un secrétaire général il fallait privilégier pour qu'il soit en mesure d'entretenir les relations sociales qu'on attend de lui et qu'il soit en mesure de travailler avec tout le monde. Comment doit-il être désigné ou élu ?

**M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU** (Turquie) a souligné qu'il exerce en tant que secrétaire général depuis cinq ans, après avoir été secrétaire général adjoint pendant trois ans. Auparavant, il était directeur de la fonction publique et à ce titre responsable de cinq millions de fonctionnaires publics, et il a également exercé d'autres responsabilités publiques dans son pays. Pourtant, la tâche qui lui semble la plus difficile est celle de secrétaire général de Parlement. Cette fonction impose d'avoir beaucoup de patience, de demeurer souriant en toutes circonstances, et de savoir être entouré en permanence des parlementaires. Il a expliqué avoir trouvé une organisation de nature à faciliter le travail dans son Parlement, qui consiste en la mise en place d'une équipe politique qui dirige le Parlement, constituée du Président et des quatre vice-présidents, ainsi que de parlementaires qui ont des fonctions administratives. Dans cette équipe se trouve par exemple un responsable des relations publiques, un responsable de la sécurité au Parlement, un responsable des services sanitaires (etc.). Il a demandé aux autres secrétaires généraux si une organisation similaire de partage des responsabilités existait dans leurs assemblées, afin que le Secrétaire général puisse s'appuyer sur les responsables des différents secteurs.

**M. Burton** a remercié les membres pour ces remarques et questions intéressantes.

En réponse à la question de l'Uruguay sur la responsabilité du Gouvernement, il a précisé qu'au Royaume-Uni, tout ce qui est fait au Parlement est public en application des lois sur la liberté de l'information. Seule une exception à cette règle peut être utilisée pour couvrir les conseils donnés par le Secrétaire général au Président.

Il a ajouté que le Parlement est le plus grand diffuseur de vidéos au Royaume-Uni car il produit des millions d'heures de vidéo des débats parlementaires, et il publie le compte-rendu (Hansard). Interroger le Gouvernement sur son action est au cœur des fonctions de la Chambre des Lords. Elle n'a pas bonne réputation dans la presse car ses membres ne sont pas élus – mais personne ne s'accorde sur la façon dont il pourrait être procédé différemment – au point que l'extrême droite et l'extrême gauche appellent toutes deux à la suppression de cette chambre haute. Pourtant, le rôle de la chambre des Lords n'est pas d'accorder du crédit au Gouvernement, mais d'aider à la transparence. Il a souligné que cela ressortait de la lecture de sa prestation de serment.

En ce qui concerne ce qui pourrait être qualifié de « fracture numérique », il a confirmé que cette notion demeurerait d'actualité. Le Parlement est actuellement en train de reconstruire son site web. Aujourd'hui, les jeunes s'attendent à trouver en ligne immédiatement les informations ou les démarches à faire. C'est assez problématique lorsque les citoyens exigent une réponse immédiate à leur question par l'utilisation des outils numériques. Au Royaume-Uni, la fracture numérique touche particulièrement les cinq millions de personnes âgées qui n'utilisent pas internet.

Il a précisé que dans son équipe travaillent des personnes aux compétences très diverses. Parce que la Chambre des Lords n'est pas issue de l'élection, elle a une relation prudente à la démocratie qui peut *in fine* contribuer à la renforcer.

En réponse au Maroc, il a confirmé que l'administration parlementaire doit être de haute qualité et doit faire preuve de probité car elle est très importante dans la société dans son ensemble.

Simon Burton a insisté sur la pertinence de la question posée par l'Espagne sur le mode de désignation d'un secrétaire général au 21<sup>ème</sup> siècle. Il a précisé aux membres qu'il avait été la première personne à son poste à être recrutée de manière ouverte, et qu'il était en accord avec cette approche : la mise en concurrence pour accéder à une telle responsabilité est une bonne chose. Il a constaté que le fait de devenir secrétaire général l'avait rendu un peu plus dur qu'il ne l'était auparavant, et qu'il s'agissait là d'une grande différence avec ses fonctions précédentes.

Simon Burton a déclaré partager l'avis de la Turquie sur le fait qu'être secrétaire général est un défi, et que c'est aussi cela qui rend le rôle intéressant. Il a confirmé que lui aussi partageait les responsabilités : de nombreux rôles sont délégués à son équipe « senior ». Il a expliqué qu'il existe une règle en vertu de laquelle c'est le Secrétaire général de la Chambre des Lords qui doit prendre toutes les décisions, mais qu'il souhaitait quant à lui que d'autres personnes se sentent habilitées à prendre certaines décisions. A la Chambre des Lords, il existe également une présidence politique, mais c'est le Secrétaire général qui est légalement responsable, de sorte que les membres de la Chambre ne peuvent lui ordonner certaines décisions. Il a expliqué que l'équipe senior et les membres de la chambre discutent régulièrement du fonctionnement pratique de la Chambre. Au sein du Gouvernement, un ministre peut ordonner à un haut fonctionnaire de faire quelque chose, mais aucun Lord ou groupe de Lords n'a cette possibilité parce qu'ils ne sont pas directement élus. Cette dynamique figure parmi les défis à relever pour le Secrétaire général.

**M. Umar Paran TARAWALLY** (Sierre Leone), a souhaité partager quelques éléments de contexte avant de poser ses questions. Il a expliqué qu'avant d'être nommé au poste de secrétaire général, il était député. Il connaît donc ces deux facettes du Parlement, mais son passé politique lui pose désormais un problème de confiance. Dans la mesure où il était auparavant député de l'opposition, le gouvernement et l'actuel parti d'opposition ont des problèmes de confiance envers lui en tant que secrétaire général. Ce rôle l'oblige pourtant à agir de manière objective et équilibrée envers les deux partis, en fixant des règles de fonctionnement équitables pour tous les membres. Pour surmonter la difficulté liée à ce manque de confiance, il a recommandé d'être le dernier secrétaire général à avoir également exercé les fonctions d'homme politique. Pourtant, cette recommandation n'a pas été bien accueillie et il est

désormais dans une position embarrassante. Il a donc interrogé les membres sur les moyens d'instaurer la confiance avec les parlementaires.

Ensuite, il a souligné qu'en tant que chef de la procédure, il est important de respecter la loi et de s'assurer qu'il existe des règles claires sur ce que les députés, les dirigeants et les fonctionnaires peuvent et ne peuvent pas faire. Or, dans la plupart des parlements, les règles et les rôles ne sont pas clairement définis, les dirigeants politiques voulant souvent établir leurs propres règles. Il a voulu savoir si Simon Burton recommandait que ces rôles soient clairement définis.

**M. José Pedro MONTERO** (Uruguay) a précisé qu'il ne voyait pas le secrétaire général sur un piédestal, avec tous les autres fonctionnaires en bas qui le suivent, et a déclaré adhérer à la vision de M. Simon BURTON sur la gouvernance et le fait d'habiliter d'autres officiels à prendre des décisions sur délégation. Il a souligné que le leadership s'obtient en donnant des messages clairs sur ce qu'on attend des autres. Lorsque les consignes sont claires et bien communiquées, les autres fonctionnaires sont en mesure de travailler et de prendre des décisions de façon autonome. Il a donné l'exemple de la réunion de la Conférence des présidents organisée après que l'état d'urgence ait été déclaré en Uruguay : dans ce cadre des décisions claires ont été prises sur les mesures à mettre en place. Ces décisions claires permettent ensuite aux fonctionnaires de travailler efficacement.

Il a conclu qu'en parallèle des changements technologiques déjà évoqués existe aussi un changement de culture qui permet d'habiliter des fonctionnaires à prendre certaines décisions sans que tout soit centralisé au niveau du secrétaire général.

**M. José Manuel ARAÚJO** (membre honoraire, Portugal), a souhaité revenir sur les valeurs du Secrétaire général auxquelles il a souhaité ajouter l'amitié. Il est important, pour tout secrétaire général, de nouer de bonnes relations avec les parlementaires comme avec les fonctionnaires. Il doit ainsi savoir socialiser, écouter, comprendre ses interlocuteurs, et valoriser ses équipes.

Il a ensuite soulevé la question de l'impartialité, qui peut se poser de façon différente pour les secrétaires généraux nommés pour 3, 4 ou 5 ans et pour ceux qui le sont de manière indéfinie, jusqu'à leur retraite. Il a ainsi demandé comment la durée du mandat pouvait avoir un impact sur l'impartialité du secrétaire général.

**Mme Penelope Nolizo TYAWA** (Afrique du Sud), a demandé comment pouvaient être réglées les remises en cause de leadership, lorsque les délégations de compétences sont perçues comme une faiblesse, particulièrement lorsque ces remises en cause doivent être analysées du point de vue du genre ?

**M. Simon BURTON** a remercié les membres pour leurs questions. En réponse à la question du Sierra Leone, il a dit qu'il était utile d'entendre qu'il n'était pas la seule personne critiquée de toutes parts. Une manière de s'attaquer à ce problème est de parler à chaque personne individuellement, pour lui montrer que l'on sait d'où viennent ces critiques. Il est important d'être ouvert, cohérent et gentil avec les gens. Il a toutefois souligné qu'il faut néanmoins trouver l'équilibre, car être trop gentil peut laisser les autres penser, à tort, qu'on est d'accord avec eux.

Sur la question des relations sociales, il a confirmé qu'il avait régulièrement des conversations informelles avec les parlementaires comme le personnel lorsqu'il se promène dans les couloirs, et que ces petites conversations étaient effectivement très importantes. D'ailleurs, pendant la pandémie, il a dû appeler tout le monde pour

maintenir ces échanges. Il a souligné que ces relations amicales devaient être entretenues avec tout le monde, et pas avec seulement certaines personnes ou certains groupes.

S'agissant de la question de l'impartialité et de la durée du mandat de secrétaire général, il a précisé que son propre mandat était théoriquement de 5 ans. Toutefois, la Reine ayant ajouté le mot « renouvelable », il pourra peut-être continuer au-delà. Il a souligné que cinq années lui paraissaient être une bonne durée. Il a précisé que s'il avait officiellement pour fonction celle de « Secrétaire général des Parlements » (« *Clerck of Parliaments* »), ce n'est non pas parce qu'il est secrétaire général des deux chambres du Parlement, mais simplement parce qu'il reste en position après le renouvellement du Parlement. Les élections législatives ne peuvent aboutir à destituer le secrétaire général, qui traverse les législatures, ce qui démontre l'impartialité du poste. Il a donné l'exemple de l'important changement de gouvernement survenu en 1997, passant de conservateur à travailliste. Le Secrétaire général de l'époque s'est adressé au nouveau gouvernement pour lui demander s'il voulait un nouveau secrétaire général. Le gouvernement a répondu que non – parce qu'il savait que ce rôle était impartial et neutre. Il a également déclaré que si un gouvernement lui demandait de faire quelque chose qu'il jugeait moralement répréhensible, il démissionnerait. C'est une limite haute, car il est évident que tous les Gouvernements font des choses qui agacent le secrétaire général, mais, en fin de compte, il convient de demeurer un être humain impartial et moral.

En réponse à la question sur le genre, posée par l'Afrique du Sud, il a répondu que même en étant un homme blanc privilégié, il était néanmoins constamment défié en tant que leader. Il a répondu qu'il essayait d'écouter un éventail de points de vue avant de prendre des décisions et que, en particulier dans ces sociétés dominées par les hommes, il faut avoir conscience que les femmes n'ont pas toujours la possibilité d'être entendues. Il a expliqué que la composition de la Chambre des lords est dominée par les hommes et que les hommes doivent prendre en considération les points de vue et les expériences de ceux qui n'y sont pas représentés. Il a conclu en citant un important travail mené par l'UIP sur le genre dans les parlements.

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

\*\*\* L'association a pris une pause-café jusqu'à 16h08. \*\*\*

## **5. Présentation des développements récents au sein de l'Union interparlementaire**

**Mme Kareen JABRE** (Directrice des programmes de l'UIP) a souligné le plaisir qu'elle avait eu de travailler avec l'ASGP et son Président Philippe SCHWAB et l'a remercié pour la qualité de sa coopération avec l'Union Interparlementaire, qui s'est renforcée de manière constructive au cours de sa présidence. Elle a aussi profité de cette opportunité pour féliciter M. Najib EL KHADI pour son élection à la présidence de l'association et s'est déclarée impatiente de travailler avec lui.

Mme JABRE a annoncé l'achèvement d'un « avant-projet d'indicateurs pour les parlements démocratiques, basé sur les objectifs de développement durable 16.6 et 16.7 » qui ont été testés dans 20 parlements. Elle a précisé que les prochaines étapes du projet seraient le lancement mondial au printemps 2022 pour réaliser de nouveaux ajustements afin de publier une version finale d'ici la fin de 2022.

Elle a ensuite informé les membres au sujet de nouveaux outils mis en place par l'UIP, tels que les "Lignes directrices à l'intention des parlementaires sur la budgétisation des ODD" et les orientations sur "l'élaboration de lois sensibles au genre". Ensuite, elle a exposé les grandes lignes de la stratégie de l'UIP pour 2022-2026 et a souligné les changements suivants par rapport à la stratégie 2017-2021 :

1. Établissement de 4 politiques prioritaires :
  - Changement climatique ;
  - Démocratie, droits de l'homme et égalité des sexes ;
  - Paix et sécurité ;
  - Développement durable pour tous.
2. Nouveau travail sur les groupes marginalisés, la résilience et le renforcement de la responsabilité ;
3. Travail pour plus d'intégration et une approche écosystémique parlementaire ;
4. La jeunesse comme moteur transversal du changement ;
5. Le rôle accru des communications.

**M. le Président Philippe SCHWAB** a remercié Mme JABRE pour ces informations, et incité les membres de l'association à répondre aux différents questionnaires de l'UIP, qui permettent de mieux cerner les attentes et le fonctionnement des Parlements.

## **6. Intervention de Mme Pénélope Nolizo TYAWA, Secrétaire générale du Parlement d'Afrique du Sud : « L'évaluation de la performance des fonctionnaires parlementaires : exemple pour une fiche d'évaluation équilibrée »**

### **1. Introduction**

Le but de cet article est de présenter les expériences du Parlement sud-africain dans la mesure où la pratique de la gestion de la performance en général, et en particulier – la fiche d'évaluation . Le document soutient que, sans aucun doute, le système de fiche d'évaluation reste l'un des outils de gestion des performances qui peuvent faciliter le changement et améliorer les performances organisationnelles dans l'environnement parlementaire. L'article tire des enseignements de diverses sources théoriques sur l'évolution des évaluations de la performance dans le secteur public avec des perspectives sur la meilleure façon de mesurer la performance.



Dès les années 1980, la notion wébérienne de bureaucratie perdait lentement de sa valeur heuristique et touchait rapidement à sa fin. De nombreux pays occidentaux ont commencé à chercher de nouvelles alternatives, Cameron (2009 : 5), déclare que « dans les années 1980, le modèle traditionnel d'administration publique bureaucratique de Max Weber et Woodrow Wilson a été remis en question dans les pays anglophones comme l'Angleterre, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ». Ce n'était pas toujours le cas, avant et après la période de la seconde guerre mondiale, l'administration publique traditionnelle et les notions simples de bureaucratie étaient monnaie courante et prévalaient. Selon Gumede et Dipholo (2014 : 43), ils étaient considérés comme l'avenue la plus rationnelle pour gérer les affaires du public.

Mais alors que le monde changeait politiquement en Europe continentale et dans le monde occidental au sens large à partir du début des années 70, les logiques de travail de l'administration publique et/ou de la bureaucratie traditionnelles ont été jugées naïves et non en phase avec les réalités des changements imminents. Au cours de cette période, les gouvernements occidentaux, en particulier ceux du monde de l'OCDE, au Royaume-Uni ont commencé à porter un regard critique sur l'administration publique. Comme le souligne Dorey (2015), révélé par la réforme des services publics britanniques depuis les années 1980, en particulier dans les domaines de l'éducation et de la santé (le National Health Service - NHS) - le secteur public a été critiqué pour ne pas avoir fourni à ses clients et utilisateurs, une plus courtoise, efficace et de meilleure qualité de service.

C'est dans ce contexte que, à force d'arguments et de faits, il y a eu un changement de paradigme de l'administration publique à la gestion publique. Le New Public Management (NPM) (Nouvelle Gestion Publique) a émergé comme une nouvelle forme de pensée qui a façonné et informé à la fois la théorie et la pratique du service public. Selon Gumede et Dipholo (2014 : 43), « à l'échelle mondiale, le NPM a émergé dans les années 1980 en tant que critique bienveillant de l'administration publique traditionnelle étant donné la nécessité de réinventer le gouvernement et d'exploiter l'esprit d'entreprise pour transformer le secteur public. Plus encore, l'émergence du NPM était associée à la nécessité de restructurer la bureaucratie gouvernementale pour promouvoir la productivité, la compétitivité, l'efficacité et l'efficacités. (Gumede et Dipholo, 2014 : 43) Inspiré par les valeurs et les concepts du secteur privé, cela a été considéré comme un moyen de réduire la bureaucratie et la rigidité associées à l'administration publique à l'ancienne en vue d'améliorer l'efficacité et la prestation de services (Cameron, 2009 : 5).

Ce qu'il est important de noter à cet égard, c'est que, en lien avec les réformes du secteur public axées sur le NPM au fil des ans, il y a eu une vague de nouvelles pratiques managériales de mesure de la performance, de gestion et d'établissement de rapports. Johnson et Talbot (2007 : 114) soulignent que « de nombreux gouvernements dans les pays de l'OCDE ont commencé à se concentrer et à produire des informations sur les performances de divers types publiées par le pouvoir exécutif sur ses activités et celles des services publics au sens large ». La caractéristique déterminante de ce phénomène croissant était la budgétisation ou la gouvernance axée sur les produits ou les résultats.

Cameron (2009 :2) pose une question critique : dans quelle mesure la fonction publique sud-africaine a-t-elle été influencée par les réformes du New Public Management (NPM) (Nouvelle Gestion Publique) ?

En réponse à la question posée, on peut mentionner que beaucoup de choses ont été écrites sur le changement de paradigme de l'administration publique à la gestion publique dans les services publics sud-africains. Certains universitaires et analystes des politiques sud-africains sont même allés jusqu'à affirmer que la loi sud-africaine sur la gestion des finances publiques de 1999, la loi-cadre sur la politique d'approvisionnement préférentiel de 2000, les réglementations préférentielles sur l'approvisionnement de 2001 et la loi sur la gestion des finances municipales de 2003 sont tous des textes législatifs qui embrassent les principes de la trajectoire du NPM (Gumede et Dipholo, 2014 : 47). Ces chercheurs soutiennent en outre que "le passage du Programme de reconstruction et de développement (RDP) pour ORIENTER (Croissance Emploi et Redistribution) et Nouveau Sentier de Croissance est un signe clair de la victoire des principes du NPM dans la nouvelle Afrique du Sud démocratique".

Néanmoins, alors que l'on a beaucoup écrit sur le passage de l'administration publique à la gestion publique et sur l'institutionnalisation des pratiques de mesure, de gestion et d'établissement de rapports de la performance dans le secteur public sud-africain, les universitaires et les analystes ont offert un compte rendu incohérent et inégal de ces changements dans notre parlement. En tant que tel, cet article s'attache à fournir un compte rendu critique des changements annoncés par ce changement de paradigme (passage de l'administration publique à la gestion publique) au Parlement sud-africain, avec un accent particulier sur la mise en œuvre de la gestion de la performance à l'aide de la fiche d'évaluation.

## **2. La transition du secteur public sud-africain d'une administration publique à une gestion publique :**

En Afrique du Sud, le passage de l'administration publique à la gestion publique et l'évolution de l'évaluation des performances dans le secteur public ne se sont pas produits dans le vide. Elle était ancrée dans la transition du pays de l'apartheid à un nouveau régime démocratique, où il était nécessaire de rendre des comptes en veillant à ce que les résultats tangibles pour améliorer la vie de la majorité soient signalés et visibles.

Même avant la transition vers la démocratie, il y avait une prise de conscience croissante en Afrique du Sud, que la paperasserie bureaucratique affectait la plupart des départements gouvernementaux. Il n'est donc pas surprenant que l'amélioration de l'efficacité, une plus grande compétitivité et une plus grande responsabilité liées à la nouvelle gestion publique aient été l'objectif primordial des réformes du secteur public en Afrique du Sud depuis 1994.

## **3. Gestion du rendement dans un environnement parlementaire**

La question de la fiche d'évaluation était étroitement liée à l'évaluation des performances, à la gestion et à l'établissement de rapports dans le secteur public axés sur la nouvelle gestion publique. Selon Dziak (2015), "une fiche d'évaluation (BSC) est une méthode d'analyse des organisations et de création de stratégies pour atteindre les objectifs organisationnels ». Les fiches d'évaluation alignent les objectifs et les stratégies d'une organisation avec de nombreuses mesures de performance et d'autres facteurs tels que la satisfaction des clients, les performances financières, l'efficacité interne et les innovations (Dziak : 2015). D'abord popularisé au début des années 1990

par les Drs. Robert Kaplan et David Norton, les fiche d'évaluation ont subi un long processus de raffinement au cours des prochaines années. Au début des années 1990, Robert Kaplan et David Norton ont commencé à étudier et à écrire sur diverses méthodes de mesure de la performance dans les entreprises et autres organisations. Les chercheurs ont noté que de nombreuses méthodes traditionnelles étaient gravement imparfaites et inefficaces et que certaines approches étaient trop vagues ou subjectives. D'autres se sont concentrés uniquement sur les résultats financiers et ont laissé de côté tous les autres détails de l'entreprise. (Dziak : 2015)

Au XXIe siècle, la troisième version majeure du système de la fiche d'évaluation équilibrée est devenue un outil de gestion majeur dans les organisations du monde entier. De nombreux types d'organisations, y compris les entreprises et les industries, les bureaux gouvernementaux et les groupes à but non lucratif, utilisent des méthodes de tableau de bord. (Dziak : 2015). En fixant des objectifs et en analysant les performances dans ces catégories, les dirigeants de l'organisation peuvent évaluer si le groupe atteint ses objectifs et prend des décisions éclairées sur la façon de corriger les problèmes au sein de l'organisation (Dziak : 2015)

Kaplan et Norton ont commencé à chercher des alternatives plus efficaces. Ils ont développé une nouvelle méthode de mesure du rendement appelée fiche d'évaluation équilibré . L'équilibre fait référence à des interactions soigneusement pesées entre les facteurs financiers (traditionnellement favorisés dans les mesures de performance) et les facteurs non financiers (éléments auparavant négligés tels que les objectifs et les stratégies). Les chercheurs ont affirmé qu'équilibrer ces éléments donnerait aux dirigeants un aperçu complet des réussites et des échecs de leurs organisations. (Dziak : 2015)

Une fiche d'évaluation d'équilibre est basée sur un assortiment d'éléments organisationnels interdépendants. Les utilisateurs de la carte de pointage analysent ces éléments et fixent des objectifs sur la manière dont une organisation abordera chaque élément pour atteindre ses objectifs globaux. Avec le temps, les rapports de performance peuvent être comparés aux objectifs pour aider à analyser dans quelle mesure l'organisation avance bien ou mal vers ses objectifs.

Parmi les facteurs les plus importants sur une fiche d'évaluation d'équilibre sont la vision et la stratégie des dirigeants de l'organisation. La vision et la stratégie doivent prendre en compte de nombreux autres facteurs, notamment les connaissances des dirigeants et des travailleurs ; les innovations utilisées dans la formation, la recherche et la planification ; l'efficacité démontrée dans le fonctionnement interne du groupe ; la satisfaction des clients et autres parties prenantes ; et la performance financière du groupe. Tous ces facteurs sont interconnectés et doivent être traités correctement pour assurer le succès global de l'organisation. (Dziak : 2015)

La fiche d'évaluation d'équilibre reconnaît également un certain nombre de perspectives à travers lesquelles diverses données et mesures doivent être évaluées. Ces perspectives aident à garantir que les parties d'une organisation travaillent toutes ensemble au profit des personnes à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation. Certaines perspectives importantes se rapportent à l'apprentissage et à la formation continus des membres de l'organisation; l'efficacité avec laquelle une organisation fonctionne au quotidien ; si l'organisation est financièrement viable ; et comment les clients et les parties prenantes perçoivent l'organisation et son travail (Dziak:2015)

Selon Cristea, 2019 : 154 et Vitale et al, 1994), “La mise en œuvre de la méthode implique la réalisation suivante de six étapes :

- Étape 1 – Spécification des objectifs – Que voulons-nous réaliser ?
- Étape 2 – Équilibrer les mesures avec la stratégie – qu'est-ce qui est le plus important ?
- Étape 3 – Identification des mesures – que devrions-nous mesurer ?
- Étape 4 – Prévision des résultats – Que voulons-nous réaliser ?
- Étape 5 – Préciser les objectifs – qu'est-ce qui va changer ?
- Étape 6 – Planifier les actions futures – où allons-nous à partir d'ici ?

Au Parlement sud-africain, la fiche d'évaluation a été adoptée comme l'un des systèmes de gestion conçus pour améliorer les performances organisationnelles. Il s'agit d'un cadre utilisé pour identifier les principaux moteurs de valeur de l'organisation et intégrer leur contribution à la conduite de la performance organisationnelle. La fiche d'évaluation est utilisée, entre autres, pour aligner les activités commerciales sur la vision et la stratégie d'une organisation, surveiller les performances par rapport aux objectifs et améliorer la communication de la stratégie. Il s'agit d'un cadre permettant de traduire la vision d'une organisation en un ensemble d'objectifs et d'indicateurs de performance répartis selon quatre perspectives : financier, client, processus commerciaux internes et apprentissage et croissance.

Le Parlement sud-africain a modifié le tableau de bord pour s'assurer de se concentrer sur les éléments essentiels à son succès. Certaines perspectives ont été renommées pour s'aligner sur les thèmes stratégiques de ces perspectives. Voici les quatre perspectives de la fiche d'évaluation du bilan parlementaire :

- Perspective de responsabilité financière
- Perspective de processus institutionnel
- Perspective des attentes des parties prenantes
- Perspective d'apprentissage et de croissance

Dans notre contexte, la perspective de responsabilité financière dans la fiche d'évaluation initiale couvre les objectifs financiers d'une organisation et permet aux gestionnaires de suivre le succès financier et la valeur actionnariale. Dans notre contexte, l'accent mis dans la perspective « financière » diffère de celui du secteur privé. Les objectifs financiers du secteur privé sont généralement liés au profit et à la maximisation de la valeur actionnariale. Dans le secteur public, en revanche, la finance est une ressource qui permet ou contraint la mise en œuvre de la stratégie et n'est guère la raison première de l'existence d'une organisation du secteur public. Le succès des organisations du secteur public est mesuré par l'efficacité avec laquelle ces organisations répondent aux besoins de leurs circonscriptions et/ou parties prenantes. La perspective de la responsabilité financière est essentielle pour garantir que les fonds publics sont dépensés conformément à ce à quoi ils sont affectés.

Dans la fiche d'évaluation des services parlementaires, cette perspective mesure l'alignement du budget sur la stratégie, la rentabilité, la valeur maximale pour les parties prenantes pour l'argent dépensé, la conformité aux lois et politiques applicables et la gestion des risques.

D'autre part, la perspective du processus institutionnel se concentre sur les objectifs liés à la mise en œuvre réussie de la stratégie. Cela inclut la gestion des processus pour

améliorer la coordination interfonctionnelle, l'innovation, l'excellence opérationnelle, la satisfaction des besoins des clients et des parties prenantes. Cette perspective inclut la gestion de la relation client qui plaide pour des processus commerciaux internes affinés conformément à la fiche d'évaluation équilibré Kaplan et Norton et les amplifie en incorporant le taux d'exécution de la stratégie.

La perspective du processus institutionnel fournit des données concernant l'étape d'action du processus de gestion stratégique. Il permet l'alignement des structures organisationnelles, des processus et des systèmes pour une exécution cohérente.

En plus de cela, la perspective des attentes des parties prenantes couvre les objectifs tels que la satisfaction des clients et des parties prenantes, le développement et la mise en œuvre de stratégies, de plans et de programmes pour servir les clients et maintenir des relations constructives et durables avec les parties prenantes. Cette perspective se concentre sur la perception et les expériences des attributs des produits et services par les parties prenantes.

La gestion des parties prenantes se concentre sur la capacité de l'organisation à fournir des biens et des services de qualité à divers groupes de parties prenantes. Le point de vue des clients et des parties prenantes est prioritaire et se préoccupe de la satisfaction globale des clients et des parties prenantes.

La gestion des parties prenantes est un impératif stratégique qui éclaire à la fois la stratégie et les opérations d'une organisation. Le Parlement, comme de nombreuses autres organisations performantes, s'est rendu compte que la gestion efficace de ses parties prenantes est la clé de sa performance et ce processus implique l'établissement, le suivi et le maintien de relations constructives avec les parties prenantes afin d'accroître leur soutien et de minimiser tout impact négatif possible. À cette fin, la nécessité de mesurer et de surveiller les niveaux et l'orientation de la satisfaction des clients doit être fondée sur des preuves – d'où les enquêtes continues de satisfaction des clients.

Le Parlement sud-africain reconnaît que les relations avec les parties prenantes doivent être mutuellement bénéfiques, constructives et durables d'où la nécessité de se concentrer sur la qualité de ces relations compte tenu de leur impact sur ses performances.

Enfin, la perspective d'apprentissage et de croissance dans le contexte du Parlement sud-africain couvre les moteurs intangibles du succès futur, tels que le développement des talents, le capital organisationnel et le capital informationnel, y compris les compétences, la formation, la culture organisationnelle et le leadership, et est similaire à la perspective d'apprentissage et de croissance dans la fiche d'évaluation d'équilibre. Cependant, la principale différence réside dans l'accent mis sur la gestion des talents et le renforcement des capacités organisationnelles requises.

Cette perspective met l'accent sur le développement des talents requis pour mettre en œuvre le plan stratégique du Parlement. L'objectif est de créer des communautés de compétences au sein de l'organisation pour s'assurer que l'organisation possède toutes les compétences dont elle a besoin pour mettre en œuvre sa stratégie. Le développement des capacités futures est également un thème important dans cette perspective. D'autres thèmes qui devraient informer les gestionnaires de travail sont

le besoin de stratégies pour retenir les talents et la création d'un environnement propice à la performance des talents.

Une partie importante de la capacité organisationnelle est le talent des communautés étendues. Cela inclut les anciens employés et les talents de diverses communautés de connaissances telles que les établissements d'enseignement supérieur dont les capacités peuvent compléter les capacités organisationnelles existantes. De cette façon, le talent des communautés étendues peut servir de ressource importante qui améliore la performance organisationnelle. Le succès de l'organisation dépend, entre autres, de la création ou non de ces capacités.

Pour que le BSC soit mis en œuvre efficacement et adopté par tous les fonctionnaires du parlement, une campagne d'éducation massive a eu lieu, ce qui a entraîné une adoption lente mais positive. De même, le BSC aligné sur la stratégie institutionnelle a dû être répercuté dans toute l'organisation afin qu'il soit cohérent avec les plans tactiques et opérationnels, où les éléments de la stratégie doivent être traduits dans divers domaines fonctionnels et, finalement, dans les tâches quotidiennes des employés.

Mais sur la base de ce qui précède, la question critique qui pourrait se poser est de savoir si la fiche d'évaluation est un indicateur correct de la performance du parlement et de la performance des fonctionnaires parlementaires. De plus, si l'administration du parlement a apprécié l'introduction du BSC, il est l'outil de mesure approprié dans une institution où il pourrait ne pas y avoir de prestation tangible de services, tels que la construction d'écoles et de maisons. La gestion du changement et l'internalisation de la mesure de la performance ont parcouru un long chemin, malgré les refoulements qui surviennent de temps à autre. Le défi fondamental reste celui d'aligner et d'identifier les performances au niveau le plus bas avec les différentes perspectives et de les mesurer correctement pour inciter correctement. Cela implique la maturité de la définition des objectifs, de la mesure et de la concentration sur les résultats et les produits plutôt que sur les activités.

Le Parlement sud-africain a développé une politique de gestion de la performance qui assure l'intégration de l'organisation et de la performance individuelle. Ce que cela signifie dans la pratique, c'est que la performance individuelle des employés parle de la performance organisationnelle pour donner effet à la stratégie, aux buts, aux objectifs et aux valeurs de l'organisation. En conséquence, les rôles et les responsabilités professionnelles des employés doivent être alignés sur les objectifs de performance de leurs équipes et de leur organisation. La pratique du suivi, de l'examen et/ou de l'évaluation du rendement est étroitement liée à cela. A partir de ces évaluations périodiques, il est plus facile de discerner si la fiche d'évaluation est un indicateur correct de la performance du parlement et de la performance des fonctionnaires parlementaires.

#### **4. Conclusion**

Comme il a été soutenu dans ce document, il est incontestable que le système de fiche d'évaluation d'équilibre reste l'un des outils de gestion de la performance qui peut faciliter le changement et améliorer la performance organisationnelle dans l'environnement parlementaire.

Notre expérience est que les quatre éléments critiques de la fiche d'évaluation, à savoir ; la perspective de la responsabilité financière, la perspective du processus institutionnel la perspective des attentes des parties prenantes, la perspective de l'apprentissage et de la croissance peuvent avoir une valeur ajoutée en exploitant la performance organisationnelle et en aidant à atteindre les objectifs et les résultats stratégiques institutionnels.

La fiche d'évaluation est en effet le bon indicateur de la performance de l'institution et de celle de ses employés. C'est devenu une mesure précise et raffinée des résultats de performance des fonctionnaires, un aspect essentiel pour l'efficacité des députés dans l'exercice de leur mandat constitutionnel.

La question évidente qui n'est pas abordée dans ce document est de savoir si une telle mesure convient aux députés, à cet égard la référence au Parlement. Bien que la mesure des membres du Parlement puisse ne pas être soumise à des outils tels que la fiche d'évaluation, des enquêtes ont été menées pour évaluer dans quelle mesure les parlements ont des objectifs efficaces et axés sur l'impact qui sont fixés et atteints, il s'agit principalement de l'efficacité de la surveillance et de la tenue l'exécutif responsable. (L'UIP et l'Afro-Baromètre ont des rapports qui évaluent l'impact du contrôle et de la responsabilité ainsi que la participation du public sur la majorité de ses parlements membres.)

Idéalement, les parlements doivent développer des indicateurs de performance par rapport auxquels ils mesurent leur performance, fixer des objectifs éclairés par les indicateurs qui parlent des principaux résultats d'impact - tels que l'élimination de la pauvreté, la réduction des inégalités, la création d'emplois et le développement des compétences pour la croissance économique ; ces indicateurs sont en effet universels et ont des indicateurs de base tels qu'exprimés dans les ODD et l'Agenda 2063 de l'UA. On peut affirmer que les fonctionnaires du parlement qui opèrent sans résultats mesurés (BSC) ne seront pas en mesure d'évaluer la qualité et l'utilité de leur soutien à ceux qu'ils servent.

En effet, l'adoption du BSC est appelée à mûrir davantage dans les pratiques du parlement et la performance organisationnelle.

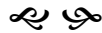
### **Bibliographie**

- Cameron, R. New Public Management Reforms in the South African Public Service: 1999-2009. Journal of Public Administration 44 4 (1), 2009, 897-909.*
- Cristea, Andrei Mihai. Performance Management by Implementing the Balanced Scorecard System- The System of Indicators. Hyperion International Journal of Econophysics & New Economy. 2019, Vol. 12 Issue 2, p149-158. 10p.*
- Dorey, Peter. 2015. The Legacy of Thatcherism - Public Sector Reform. Observatoire de la Société Britannique 17 , pp. 33-60.*
- Dziak, Mark.2015. Balanced Scorecard. Salem Press Encyclopedia, 2015. 2p*
- Gumede, N. and Dipholo, K.B. Governance, Restructuring and the New Public Management Reform: South African Perspectives. Journal of Educational and Social Research Vol. 4 No.6 September 2014*
- Johnson, C. and Talbot, C. The UK Parliament and performance: challenging or challenged? International Review of Administrative Sciences 2007; 73; 113, Sage Publishers*
- Kaplan, Robert S. and David P. Norton. "Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System." Harvard Business Review. Harvard Business School Publishing. Jul.*

2007. Web. 26 Jan. 2015. <https://hbr.org/2007/07/using-the-balanced-scorecard-as-a-strategic-management-system>

*Oecd (2009) Measuring Government Activity. Paris, OECD.*

*Vitale M., Mavrinac S.C., Hauser M. (1994), New Process/Financial Scorecard: A Strategic Performance Measurement System, Planning Review no. 22, pp. 12-16.*



**M. le Président Philippe SCHWAB** a relevé que la satisfaction des clients avaient été mentionnée, et a demandé qui étaient les clients d'un Parlement et comment on leur donne satisfaction.

**M. Alexis WINTONIAK** (Autriche) a souligné combien il était difficile d'évaluer la performance des Parlements mais a constaté qu'une fiche d'évaluation pouvait être un outil à même d'introduire ce travail. Il a indiqué que le Parlement autrichien a introduit un système similaire d'évaluation de la performance. Il a souhaité savoir combien de membres du personnel du Parlement d'Afrique du Sud avaient été évalués avec une performance positive, et quel était le pourcentage de personnes avec une performance neutre ou négative. Pour ces derniers, quelles actions ont été prises afin d'améliorer leur performance ?

**M. Mahesh TIWARI** (Inde) a demandé quand ces mesures avaient été adoptées au Parlement d'Afrique du Sud, et dans quelle mesure la performance s'était par la suite améliorée. Il a voulu savoir comment étaient prises en compte les aspirations des parlementaires au regard des tâches des fonctionnaires parlementaires (participation aux travaux des commissions, rédaction de rapports...).

**M. Raul Guzman URIBE** (Chili) a déclaré considérer que l'évaluation de la performance devrait être menée dans tous les parlements. S'agissant de la satisfaction de la clientèle, il a voulu savoir si cela s'appliquait autant aux parlementaires, en interne, qu'aux citoyens, en externe, soulignant qu'il semblait important que ces deux types de « clients » soient satisfaits. Il a souligné l'importance pour les Parlements d'améliorer leurs procédures, pour éviter que les institutions ne deviennent dépassées. Définir les choses clairement apparaît nécessaire, par exemple en ce qui concerne les nouvelles technologies : la publication de manuels d'orientation est utile.

**M. José Pedro MONTERO** (Uruguay) a voulu en savoir plus sur la publication de manuels de management. Il a expliqué que son assemblée avait travaillé pendant des années sur des manuels dans les sphères administratives et législatives : les fonctionnaires ont des objectifs et des indicateurs de bonne gestion à poursuivre. Il a demandé comment était appréciée la performance, et quelles étaient les conséquences de l'évaluation. Au Sénat d'Uruguay, la performance est en lien avec la rémunération des fonctionnaires, qui ont un salaire de base, et des primes. Si le personnel ne se conforme pas à ses indicateurs de performance, il peut perdre une partie de ses primes. Il a voulu savoir si une telle approche était envisagée en Afrique du Sud.

**Mme Samueline KANRU** (Forum parlementaire de la Communauté du développement d'Afrique australe) a souligné que dans ce village mondial, les Parlements devaient rester compétitifs. Les Parlements doivent par exemple apprendre au sujet du covid, de la crypto monnaie et d'autres thèmes en lien avec l'efficacité des parlements. Elle a voulu savoir comment cette fiche d'évaluation a



intégré la gestion de risque et quelles auraient été les conséquences s'il n'y avait pas eu cette évaluation.

Mme TYAWA a répondu à la question de l'Autriche en indiquant que lorsqu'elle avait pris ses fonctions au Parlement, il existait un indicateur de la performance institutionnelle qui était fixé à 42 %, mais le système d'évaluation était très rudimentaire. Décision a alors été prise de mettre en place une charte de la qualité du service, qui a par exemple fixé le délai pour répondre à une question juridique à 7 jours. Si un délai supplémentaire apparaît nécessaire, il appartient au personnel de souligner la complexité de la question posée en renseignant un formulaire. Des indicateurs de ce type ont été fixés pour chaque service fourni aux parlementaires. Elle a souligné qu'ils ne parlent désormais plus de la « satisfaction des clients » mais de la « satisfaction des parlementaires », qui sont des employeurs plus que des clients.

En ce qui concerne la question de la médiocrité, elle a souligné qu'il était possible de débattre sur ce qu'est la qualité. Améliorer la performance des agents est en principe possible via la formation. Elle a néanmoins confirmé que la gestion des conséquences d'une mauvaise évaluation est un sujet sensible : les personnels sont recrutés à temps plein, et il n'est pas question de les renvoyer du jour au lendemain. L'idée est plutôt d'analyser les compétences et les capacités de la personne pour essayer d'ajuster ses fonctions, et éventuellement lui proposer de suivre une autre voie. Les promotions ou, à l'inverse, la retraite anticipée sont des outils qui peuvent être utilisés. Elle a constaté que pour certaines personnes, la mise à niveau s'avère impossible, et c'est alors un défi.

Mme TYAWA a précisé que la performance du Parlement, évaluée à 42 % à son arrivée, avait progressé pour se situer aujourd'hui à 65%-70%. Un travail reste à mener auprès des cadres « juniors ». Elle a expliqué que les députés répondent à des enquêtes de satisfaction des clients. Cette méthodologie issue du secteur privé est assez fascinante, car ces enquêtes permettent réellement aux parlementaires de dire s'ils ne sont pas satisfaits du service rendu.

Mme TYAWA s'est déclarée très intéressée par la création des manuels au Parlement du Chili et souhaiterait savoir comment ces travaux progressent.

En réponse à l'Uruguay, elle a précisé que les personnes qui ont une mauvaise évaluation ne sont pas moins payées. En revanche, les personnes qui ont une bonne évaluation peuvent toucher des primes. Elle a expliqué que l'année 2021 avait été particulièrement délicate car, en raison de la pandémie, les personnes travaillaient en dehors des bureaux, ce qui n'était pas prévu dans les contrats de performance. Il a été difficile d'apprécier si les employés travaillaient efficacement dans ce contexte. Elle a par exemple raconté avoir constaté que certains personnels qu'elle appelait au téléphone étaient en réalité au centre commercial sur leurs heures de travail. Elle a précisé qu'en 2013, 11 millions de primes avaient été signées. Mais ce montant change si le personnel est moins performant. Pour obtenir une prime, le salarié doit montrer qu'il continue d'être performant sur le long terme : atteindre le niveau 3 ne suffit pas, il faut atteindre le niveau 4 pour obtenir une prime.

**M. Liam LAURENCE-SMITH** (Royaume-Uni) a déclaré que la présentation de Mme TYAWA lui avait permis de se remémorer un moment fort de 2007, lorsqu'il avait été l'auteur du « rapport Tebbit » sur la gestion des services à la Chambre des communes. Le parlementaire Tebbit a proposé une carte d'évaluation équilibrée, qui

a initialement généré un certain scepticisme, mais qui a influencé la façon dont la gestion est aujourd'hui opérée. Il a raconté que lorsque M. Tebbit, qui avait occupé de nombreux postes de direction au sein du gouvernement, avait été chargé de réformer l'organisation de la Chambre des communes, il lui avait expliqué en quoi le Parlement était unique. M. Tebbit lui avait alors répondu qu'il avait travaillé dans la diplomatie, le renseignement, la défense et avait déclaré: « Liam, je sais que le Parlement est unique, mais ce n'est pas la seule organisation qui soit unique ! ».

**M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU** (Turquie) a rappelé qu'avant de devenir secrétaire général, il était à la tête des fonctionnaires de l'État, et a insisté sur le fait qu'il était difficile d'évaluer la performance dans le secteur public, d'autant plus dans les secteurs publics qui ne génèrent pas de profit. L'évaluation de la performance dans les Parlements est peut-être encore plus difficile. Un secrétaire général doit être efficace et impartial, mais ses clients, qui sont aussi ses employeurs, sont les parlementaires : sont-ils parfaitement impartiaux au regard du personnel parlementaire ? Il a expliqué que certains fonctionnaires travaillent plus efficacement que certains parlementaires, qui sont jugés comme assez peu travailleurs par leurs propres collègues. Or, ces fonctionnaires exemplaires seront parfois notés négativement par ces parlementaires pour cette seule raison ! Il a demandé comment régler ce problème de la partialité des évaluations faites par certains parlementaires.

**M. Fernando Ripoll FALCONE** (Uruguay) a précisé que dans son pays les secrétaires généraux sont issus du gouvernement : lorsque le gouvernement change, le secrétaire général change. Ils sont élus par les deux tiers des membres de chaque chambre, ce qui leur apporte un soutien parlementaire fort. Mais les secrétaires généraux doivent être justes et s'occuper de tous les parlementaires.

Après les interventions de Mme TYAWA et M. BURTON, il a souligné qu'en dépit des colorations politiques différentes, les Parlements partagent toujours des points communs, et les deux sujets abordés dans ces communications représentent en réalité un défi pour chaque secrétaire général présent. Il a expliqué que le Parlement Uruguayen a presque entièrement réussi à supprimer le papier, le Parlement étant à 80 % numérique. Un centre d'études législatives a été créé pour former le personnel. Un nouveau processus de recrutement a été mis en place pour mettre fin au recrutement sur nomination politique, ce qui a permis d'améliorer le recrutement : la concurrence pour obtenir ces postes est très importante. Désormais, le Parlement travaille sur un projet ambitieux de mise en place d'une chaîne parlementaire pour diffuser les débats, qui impose d'avoir des compétences en matière numérique plus importantes qu'auparavant. Il a conclu son intervention en exposant le prochain défi des secrétaires généraux, qui consistera à déterminer jusqu'où les Parlements peuvent aller dans le développement du travail à distance dans le cadre des activités parlementaires.

**Mme Jeanne Chantal HARERIMANA** (Burundi) s'est déclarée impressionnée par l'outil développé en Afrique du Sud. Elle a constaté que les parlementaires pouvaient évaluer les personnels et le Gouvernement. Mais qu'en est-il de l'évaluation de leur propre action ? Si l'on souhaite renforcer le travail parlementaire, un outil d'évaluation des parlementaires ne devrait-il pas être développé ? Elle a anticipé le fait qu'un tel projet ne serait peut-être pas bien reçu par les parlementaires, mais qu'il pourrait à terme être bon pour l'amélioration de la performance des Parlements.

**Mme Penelope Nolizo TYAWA** a remercié les membres pour leurs questions. Elle a confirmé que l'axiome selon lequel « les parlements sont uniques » était l'une des raisons du rejet initial de son projet d'évaluation. Elle a néanmoins rappelé que dans la mesure où les salaires des fonctionnaires parlementaires sont issus des impôts et ne génèrent pas de profit, ces fonctionnaires doivent justifier de leur compétence au regard des contribuables. L'Afrique du Sud a donc accepté ce principe de l'évaluation y compris au sein du Parlement.

Mme TYAWA a approuvé les propos du secrétaire général turc : la seule différence est que les fonctionnaires parlementaires ont des relations avec les députés. En tant que secrétaire générale, elle dirige l'institution sur le plan du budget, de sa stratégie et des ressources humaines. Aussi, le personnel n'est pas directement évalué par les députés, bien qu'il soit envisagé d'inclure dans le système d'évaluation les appréciations des Présidents de commissions. Un processus d'évaluation « à 360 degrés » est l'objectif à atteindre. Il s'agirait de demander aux députés s'ils ont des commentaires à faire sur le personnel qui travaille avec eux et sur la façon dont leur travail pourrait être amélioré.

En réponse au Burundi, elle a souligné que la difficulté tient à ce qu'il n'est pas possible d'évaluer la Constitution. Il est toutefois possible de mesurer le caractère transparent et équitable des élections, ou encore de vérifier qu'un projet de loi a été préparé de manière transpartisane, mais ces sujets ne relèvent pas de la compétence du secrétaire général. Cela doit nécessairement être fait par des organismes externes. Pour évaluer les députés et vérifier qu'ils respectent la constitution, un organe indépendant semble indispensable. Dans le cas contraire, il est probable que le secrétaire général sera rapidement remercié ! Elle a souligné l'intérêt des indicateurs préparés par l'UIP, qui peuvent servir de repères à cet égard.

Elle a approuvé les propos du collègue de l'Uruguay sur le fait que les Parlements ont désormais besoin de compétences variées, et que les techniciens du numérique sont plus importants que jamais. Elle a souligné que le monde a changé : les Parlements doivent par exemple s'assurer que les données sont stockées au bon endroit, et le travail à distance ou hybride devient incontournable. Elle a souligné que le Parlement Sud-africain était également à la recherche de compétences numériques : les fonctionnaires, mais aussi les députés ont besoin de compétences plus précises en la matière.

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

## **7. Remarques de conclusion**

**M. le Président Philippe SCHWAB** a précisé qu'une seule candidature avait été présentée pour le poste de vice-président de l'Association et qu'en conséquence, il ne serait pas nécessaire d'organiser une élection. Il a néanmoins annoncé aux membres que le suspense resterait entier jusqu'au lendemain matin, lorsque le candidat se présenterait à eux avant d'être élu par acclamation.

## **8. Remarques de conclusion**

**M. le Président Philippe SCHWAB** a remercié les membres pour leur participation très active dans les débats intenses de cette demi-journée.

Il a rappelé que la date limite de dépôt des candidatures pour les trois postes vacants de membres ordinaires au Comité exécutif était fixée à 12h00 le lendemain.

Il a invité les membres à revenir le lendemain, à 10h30, pour la prochaine matinée de travail, et rappelé qu'une photo de groupe serait prise à l'issue de la matinée.

La séance est levée à 17h 18.

## **TROISIEME SEANCE**

**Lundi 28 novembre (matin)**

Présidence de M. Philippe SCHWAB, Président.

La séance est ouverte à 10h36.

### **1. Remarques introductives**

**M. le Président Philippe SCHWAB** a invité les participants à prendre place. Il les a invités à remplir le formulaire d'inscription à la visite du Sénat qui leur est proposée par le Secrétaire général du Sénat espagnol le lendemain matin.

Il a indiqué aux membres qu'une photo de groupe serait prise à la fin de la réunion de la matinée, dans le hall du centre de conférence.

Il leur a rappelé que la date limite de dépôt des candidatures pour les postes de membres ordinaires avait lieu ce jour, à midi.

Il a invité les membres à réfléchir à des sujets de communication pour la prochaine session qui aura lieu en Indonésie en mars 2022.

### **2. Membres**

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

- |                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| 26. <u>M. Ghislain Junior MORDJIM</u> | Secrétaire général de l'Assemblée nationale,<br>République centrafricaine                     |
| 27. <u>Dr. Ahmed Nasser AL FADALA</u> | Secrétaire général du Conseil de de la choura, Qatar<br>(remplace M. Fahad ALKHAYAREEN)       |
| <i>Pour devenir membre associé</i>    |   |
| 28. <u>Mme Boemo SEKGAWA</u>          | Secrétaire générale du Forum parlementaire,<br>Communauté du développement d'Afrique australe |

Les nouveaux membres ont été *acceptés*.

### **3. élection au poste de vice-président du Comité exécutif**

**M. le Président Philippe SCHWAB** a annoncé la candidature de M. José Pedro MONTERO au poste de vice-président de l'association et l'a invité à présenter sa candidature.

**M. José Pedro MONTERO** a précisé avoir été nommé secrétaire général de la Chambre des représentants en 2000, où il a exercé 15 ans avant de devenir secrétaire général du Sénat. Il a rappelé être membre de l'ASGP depuis 2005 et a depuis constamment participé aux réunions de l'association. Il a été membre du Comité exécutif puis vice-président de l'association entre 2008 et 2011. Il a déclaré souhaiter vouloir poursuivre, avec le nouveau président, le chemin de modernisation de l'association. Il a déclaré adhérer à l'affirmation du président nouvellement élu de l'importance de permettre à tous les continents de participer activement à l'association, et a déclaré qu'en tant que représentant de l'Amérique, il s'assurerait d'impliquer les membres de cette région. Il a rappelé qu'en Amérique latine, il y avait de nombreux régimes présidentiels et qu'il serait intéressant de confronter ces régimes. Il a remercié tous les membres pour leur soutien.

**M. le Président Philippe SCHWAB** a souligné que M. MONTERO était un candidat très expérimenté, et a invité les membres de l'association réunis en assemblée plénière à confirmer l'élection du candidat par acclamation.

L'Association a procédé à l'élection de M. José Pedro MONTERO par acclamation.

#### **4. Ordre du jour**

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

#### **5. Débat général : « La pertinence des Commissions parlementaires dans l'exercice de la fonction législative »**

Conduite du débat : **M. José Pedro MONTERO**, Secrétaire général du Sénat d'Uruguay.

**M. José Pedro MONTERO** s'est déclaré honoré de modérer ce débat sur un sujet d'importance dans la mesure où les commissions parlementaires participent à la production des lois votées par le Parlement. Il s'est dit impatient d'avoir le retour d'expérience des autres membres sur différentes questions relatives au sujet : comment les commissions travaillent-elles ? qu'elles sont leurs fonctions ? Les projets de loi sont-ils examinés en commission dans tous les Parlements ? Les commissions ont-elles le pouvoir de convoquer les ministres ou de leur poser des questions ?

Il a invité les membres à respecter les limitations du temps de parole fixées à 5 minutes pour ce débat général.

Il a indiqué que plusieurs secrétaires généraux avaient déposé des contributions écrites sur ce débat général, et a invité ceux d'entre eux qui le souhaitent à les présenter en ouverture du débat.

**M. Mark Llandro L. MENDOZA** (Philippines) a présenté aux membres la contribution suivante :

Honorable Philippe M. Schwab, Président de l'ASGP ;

Membres du Comité exécutif ;  
Mesdames et Messieurs les Secrétaires généraux ;  
Mesdames et messieurs ;

Au Congrès de la République des Philippines, les commissions parlementaires ou du Congrès sont au cœur du processus législatif. Les commissions du Congrès ne sont pas seulement essentielles, elles sont aussi indispensables à l'élaboration des lois. Les commissions du Congrès jouent un rôle intégral depuis la formulation initiale des politiques, jusqu'au contrôle de l'application des politiques.

Au fur et à mesure que les problèmes de législation deviennent plus complexes, variés, techniques et multiples pour répondre à la croissance de l'homme et de la civilisation, il est apparu logique de diviser le travail en catégories distinctes parmi les législateurs.

L'étendue du pouvoir et de l'influence des commissions du Congrès dans l'ensemble du processus d'élaboration des politiques est ancrée dans (a) les règles et procédure adoptées par le Congrès ; (b) les pouvoirs de contrôle inhérents aux commissions ; (c) le pouvoir des commissions du Congrès ; (d) un certain nombre de pouvoirs qui lui sont attribués afin de d'observer et contrebalancer les pouvoirs exécutif et judiciaire ; et (e) les règles, coutumes et traditions tacites de l'institution.

La Chambre des Représentants du Congrès des Philippines compte actuellement 63 commissions permanentes et 16 commissions spéciales. Les commissions du Congrès ont pour devoir et fonction de délibérer sur les projets de loi, résolutions et pétitions qui sont portées à leur attention et de recommander des mesures, destinées à être approuvées ou adoptées, qui, à leur avis, visent à faire progresser les intérêts publics et à promouvoir le bien-être général.

Tout au long du processus de délibération, les questions d'importance nationale gagnent souvent en publicité, suscitant le débat public. À ce stade, les groupes de revendication et les personnalités gagnent aussi suffisamment de visibilité pour faire du lobbying politique qui peut lourdement influencer l'avenir d'une proposition de mesure.

Les commissions veillent également à ce que l'ensemble des parties prenantes concernées aient suffisamment d'opportunités pour se faire entendre par des dialogues, des consultations et la participation des experts du domaine concerné ainsi que des professionnels des secteurs publics et privés.

De même, les commissions du Congrès ouvrent la voie au règlement des problèmes et à l'établissement d'un compromis entre des intérêts politiques, sociaux et économiques divergents. Trouver une solution aux problèmes et établir un compromis sont également à l'œuvre lors des réunions bicamérales des commissions du Congrès.

Un des pouvoirs des commissions du Congrès réside dans leur pouvoir de contrôle qui dicte le destin d'une proposition de mesure. Les propositions de mesure qui sont portées à l'attention des commissions peuvent soit être soutenues jusqu'à arriver à maturité et être présentées en plénière, soit être enterrées et ne donner lieu à aucune action.

Les pouvoirs inhérents aux commissions du Congrès, en tant qu'outils pour contrôler et contrebalancer les agences gouvernementales de même niveau, consistent à examiner tous les sujets lors des examens du budget et à mener des enquêtes au bénéfice de la législation.

Pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, les commissions du Congrès représentent les gardiens de l'intérêt général public, car leur fonction générale vise à déterminer la nature de l'intérêt général afin de le retranscrire par écrit dans la loi.

Sans aucun doute, les commissions sont au cœur de l'ensemble du processus législatif.

Je vous remercie.



**M. José Pedro MONTERO** a remercié l'orateur et invité M Georgios MYLONAKIS à présenter sa communication.

**M. Georgios MYLONAKIS** (Grèce) a présenté la contribution suivante :

Selon l'article 26 de la Constitution de la Grèce, la fonction législative est exercée par le Parlement et le Président de la République. Dans ce contexte, la principale préoccupation de l'administration du Parlement est la rationalisation de la fonction législative et la promotion d'une bonne législation comme condition préalable au fonctionnement juste et efficace de l'État, mais aussi le renforcement de la confiance des citoyens dans le parlementarisme. Les outils clés dans cette direction sont les modifications occasionnelles du règlement du Parlement ainsi que l'investissement dans l'utilisation des nouvelles technologies.

En ce qui concerne la bonne législation, le Règlement intérieur du Parlement et la Constitution elle-même contiennent une série de règlements basés sur l'élaboration des projets de loi par les commissions parlementaires compétentes (six commissions permanentes, avec des responsabilités par ministères, ou d'autres recommandés, selon le cas, des commissions spéciales -ad hoc- pour l'élaboration et l'examen de projets de loi spécifiques).

Les commissions permanentes sont constituées selon la force des groupes parlementaires et des indépendants, sans affecter la majorité absolue du groupe parlementaire qui a la majorité absolue au Parlement, selon le principe établi de l'égalité proportionnelle. Leur cadre de fonctionnement est régi par une série de garde-fous, qui délimitent le processus législatif, afin qu'il ne soit pas hâtif et superficiel.

Le Président du Parlement a également le droit de convoquer des réunions conjointes de deux ou plusieurs commissions, lorsqu'il estime qu'il y a coresponsabilité ou que cela contribue à une meilleure élaboration des projets de loi. Suite à l'approbation du Président du Parlement, il est également possible de tenir quatre voire cinq réunions si la portée et l'importance particulières du projet de loi en question le justifient.

Selon le Règlement du Parlement, les projets de loi sont obligatoirement examinés par les commissions parlementaires permanentes suivant deux étapes. La première étape,



au cours de laquelle se déroule le débat sur le principe, l'audition occasionnelle de personnes non parlementaires, le vote sur le principe et le débat sur les articles, puis la deuxième étape, où se déroulent la deuxième lecture, le débat et le vote place sur chaque article. Ainsi, dans une procédure normale de quatre séances au total et avec l'institution des deux étapes d'élaboration, il existe un laps de temps suffisant, pendant lequel les députés ont la possibilité de soumettre des propositions d'amélioration, qui sont transmises directement à l'autorité compétente des ministres qui prennent position sur eux en deuxième lecture, allant même jusqu'à apporter des amendements aux projets de loi.

L'importance de la deuxième lecture est démontrée par le fait que même dans le cas de la rédaction de projets de loi urgents, s'il est estimé qu'une deuxième étape est nécessaire, les projets de loi sont rédigés en quatre sessions au lieu de trois, mais dans un délai total de deux jours.

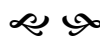
Les points clés pour renforcer l'importance des commissions sont a) la présence des ministres compétents lors de la discussion et de l'élaboration des projets de loi et b) l'audition de personnes non parlementaires (agents publics, employés, représentants des collectivités locales, syndicats ou autres organisations sociales).

En effet, le Règlement du Parlement prévoit que 1/3 des organes doivent provenir de la minorité du comité. Il s'agit essentiellement d'une extension de la capacité de la minorité à inviter des organes non parlementaires en contribuant à l'ensemble du processus et au contrôle politique de la relation entre les instruments législatifs et les fins.

Le rôle des commissions permanentes est également démontré par leur rôle important dans la soumission, la discussion et l'examen du budget de l'État. Ce projet est notamment soumis à la commission permanente des affaires économiques qui l'examine en trois réunions. Le procès-verbal est ensuite transmis au ministre des Finances, qui prend en compte les observations de la commission et soumet à nouveau le budget à l'examen de la commission puis au vote en séance plénière du Parlement. Tout ce qui précède démontre le rôle des commissions permanentes en tant que domaine prépondérant pour la préparation et la consultation effective des projets de loi avant qu'ils atteignent la session plénière. Un processus substantiel et pas seulement formaliste ou formel.

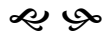
Enfin, je tiens à souligner que malgré l'augmentation de la charge de travail et les difficultés rencontrées pour faire face à la pandémie, le fonctionnement des commissions est resté quasiment libre de l'institution de la participation et de l'audition à distance pour leurs membres ou non parlementaires et porteurs.

Au cours des 2 dernières années, du 17 juillet 2019 au 1<sup>er</sup> octobre 2021, le Parlement grec a adopté un total de 219 lois pour l'élaboration substantielle desquelles les membres des commissions permanentes se sont réunis 701 fois.



M. MONTERO a remercié l'orateur et invité M. Ahmed Ezzat MANNA à présenter sa communication.

**M. Ahmed EZZAT MANNA** (Egypte) a présenté une contribution adressée à l'écrit en seule langue anglaise. Cette contribution, non traduite en français, figure dans la version anglaise d'ICP.



M. José Pedro MONTERO a remercié l'orateur pour sa présentation. Il a invité les membres à se référer également aux contributions écrites publiées sur le site internet de l'association et reproduites ci-dessous.

**M. Rénovat NIYONZIMA**, Secrétaire général du Sénat du Burundi, a adressé à l'association la contribution suivante :

### **INTRODUCTION**

L'Article 163 de la même Constitution de la République du Burundi précise les matières qui sont du domaine de la loi, ce qui permet d'éviter d'éventuels chevauchements en vertu du principe de la séparation des pouvoirs tel que prôné par Montesquieu et qui est une des caractéristiques fondamentales d'un état moderne. Sont donc du domaine de la loi les matières ci-dessous :

- 1° Les garanties et obligations fondamentales du citoyen ;
- 2° Le statut des personnes et des biens ;
- 3° L'organisation politique, administrative, et diplomatique ;
- 4° La protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles ;
- 5° Les questions financières et patrimoniales ;
- 6° Les nationalisations et dénationalisations d'entreprises et les transferts des propriétés ; d'entreprises du secteur public au secteur privé ;
- 7° Le régime de l'enseignement et de la recherche scientifique ;
- 8° Le régime de développement durable ;
- 9° La législation du travail, de la sécurité sociale, du droit syndical y compris les conditions d'exercice du droit de grève.

Les autres matières sont du domaine réglementaire.

### **II. LES COMMISSIONS PERMANENTES, PRELUDE A L'EXERCICE DE LA FONCTION LEGISLATIVE PAR LE SENAT**

L'article 24 du règlement intérieur du Sénat stipule qu'en début de législature et au début de la première session ordinaire de chaque année, le Sénat met en place six commissions permanentes et en nomme les membres. Cependant, pour toute raison jugée pertinente notamment l'efficacité du travail, le Sénat peut à tout moment procéder au transfert d'un ou de plusieurs sénateurs d'une commission permanente à une autre.

Selon donc des domaines de compétences, le Sénat est doté des commissions permanentes ci-dessous :

- a. Commission permanente chargée des questions politiques ; diplomatiques, de défense et de sécurité. Elle est appelée à se pencher entre autres sur les

questions politiques, diplomatiques, les règles d'organisation de la défense et de la sécurité ;

- b. Commission permanente chargée des questions institutionnelles, juridiques et des droits et libertés fondamentaux. Elle est appelée à se pencher entre autres sur les questions des institutions, le statut des personnels judiciaires, le domaine auxiliaire à la justice, les garanties et obligations fondamentales des citoyens, la promotion des droits de la personne humaine, le statut des personnes et des biens ;
- c. Commission permanente chargée des questions économiques, de l'environnement, des finances et du budget. Elle est chargée notamment de l'analyse des règles relatives au domaine économique, les réformes économiques et les questions de privatisations, les questions financières, fiscales, budgétaires et monétaires, la bonne gouvernance et la gestion saine de l'Etat, les questions agropastorales et environnementales, les questions d'urbanisme, de l'énergie et de l'habitat ainsi que celles relatives à l'aménagement du territoire ;
- d. Commission permanente chargée des questions sociales, de la jeunesse et de la culture. Elle chargée notamment des questions relatives au travail et à la sécurité sociale, à la santé publique, à la solidarité nationale, au rapatriement, à la réinsertion, au logement, à la population, à l'enseignement et à la recherche scientifique, la jeunesse, la culture, le sport, la lutte contre le SIDA, le paludisme, la tuberculose, la lutte contre la pauvreté, etc.
- e. Commission permanente chargée des questions administratives, de la décentralisation et du contrôle de la représentativité dans les institutions. Elle est chargée notamment des questions relatives à l'organisation de l'administration publique, l'organisation des entités territoriales et locales, le contrôle du respect des différents équilibres dans les institutions, le transport, la décentralisation, le statut des personnels civils, etc.
- f. Commission permanente chargée des questions de genre et des relations avec l'Assemblée législative de la Communauté Est Africaine.
- g. Elle est chargée notamment des questions relatives au genre, aux violences basées sur le genre, à l'égalité des chances entre hommes et femmes, au leadership féminin, à la situation socio-économique de la femme, aux relations avec l'Assemblée législative de la Communauté Est Africaine, etc.

## **I.1. LES COMMISSIONS PERMENANTES : PORTE D'ENTREE DANS LE PROCESSUS D'ANALYSE DES PROJETS DE LOI**

### **I.1.1. DU DEPOT ET DE LA SAISINE**

L'article 193 de la Constitution de la République du Burundi dispose que les projets et propositions de loi sont déposés simultanément aux bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat. Le Président du Sénat annonce en séance plénière le dépôt des projets de loi présentés par le gouvernement ou transmis par le Président de l'Assemblée nationale après leur adoption par cette dernière. Cette annonce en séance plénière s'accompagne de la précision de la commission permanente saisie au fond ou pour

avis. Pour plus d'efficacité, la saisine d'une (des) commission (s) permanente(s) se décide au niveau du Bureau élargi.

La Saisine constitue une étape décisive et incontournable dans le processus d'analyse de tout projet ou proposition de loi.

### **I.1.2. DES TRAVAUX EN COMMISSIONS**

Ils consistent en une analyse approfondie du projet de loi d'abord sous sa version gouvernementale ensuite sous sa version adoptée par l'Assemblée nationale.

Ces séances constituent pour les sénateurs une occasion de formuler des questions de compréhension à adresser au représentant du gouvernement, mais aussi des propositions d'amendements au texte sous analyse. Ces amendements doivent être discutés avec le ministre auteur du projet de loi.

L'article 41 du règlement intérieur du Sénat stipule que les membres du gouvernement peuvent assister aux travaux des commissions. Ils sont entendus chaque fois qu'ils le demandent mais ne participent pas aux votes. En principe, la séance avec le ministre constitue une étape décisive car c'est elle qui donne lieu au rapport d'analyse du projet de loi par la commission saisie au fond, lequel sera présenté en séance plénière en vue de l'adoption du projet de loi par l'assemblée plénière. Chaque commission permanente est maîtresse de ses travaux. (Article 36 du règlement intérieur du Sénat).

### **I.1.3. Dépôt des amendements à la commission saisie au fond**

Dès l'annonce de la saisine d'une commission permanente, les sénateurs (membres et non membres) de la commission saisie au fond se voient accorder l'opportunité de formuler les propositions d'amendements au projet de loi et de les déposer auprès de la commission saisie au fond.

En effet, il n'est d'amendements que ceux formulés par écrit, signés par l'un au moins des auteurs et déposés sur le bureau du Sénat ou présentés en commission (article 103 du règlement intérieur).

L'article 105 du même règlement intérieur, stipule quant à lui que « sur une même matière du projet ou de la proposition de loi sous analyse, les amendements présentés par le gouvernement ou par la commission saisie au fond ont priorité de discussion sur ceux des sénateurs. Cela démontre le poids ou mieux encore, la place prépondérante de la commission permanente saisie au fond en matière d'amendements.

### **I.1.4. DU REJET D'UN PROJET DE LOI**

L'article 100 du règlement intérieur en son alinéa 1<sup>er</sup> stipule que lorsqu'une commission permanente saisie au fond conclut au rejet d'un projet ou d'une proposition de loi ou ne présente pas de conclusion, le Président du Sénat, immédiatement après la clôture de la discussion générale appelle le Sénat à se prononcer.

## **II. DU ROLE DES COMMISSIONS PERMANENTE DANS LA MISSION DE CONTROLE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE**

Le règlement intérieur du Sénat en son article 133 dispose que sans préjudice des dispositions les concernant au titre II, les commissions permanentes assurent l'information du Sénat pour lui permettre de bien exercer le contrôle de l'action gouvernementale. A cette fin, elles peuvent confier à un ou plusieurs de leurs membres

une mission d'information temporaire portant notamment sur les conditions d'application d'une législation.

Les missions d'information peuvent être communes à plusieurs commissions.

Une commission peut aussi demander à entendre un représentant d'un Conseil National prévu par la Constitution sur les textes qu'elle a à examiner. Elle peut également organiser des séances d'audition auprès des personnes physiques ou morales n'appartenant pas au Sénat et prendre des renseignements documentaires auprès d'elles ou demander leur collaboration. Une telle intervention a un caractère consultatif.

### **II.1. Des questions orales avec débat**

L'article 124 du règlement intérieur dispose que les questions orales sont posées par un sénateur à un ministre et que celles qui portent sur la politique générale du gouvernement sont posées au premier Ministre. Tout sénateur qui désire poser une question orale en remet le texte au Président du Sénat qui le notifie au gouvernement.

### **II.2. Les commissions d'enquête**

L'article 127 du règlement intérieur dispose que la création d'une commission d'enquête par le Sénat résulte du vote d'une proposition de résolution déposée au Bureau du Sénat.

On n'en a connu très peu dans le passé, celles sur le respect des équilibres ethniques au sein des forces de défense et de sécurité et dans l'administration publique.

### **II.3. De l'évaluation des politiques publiques**

Aujourd'hui, il faut oser le dire, le Parlement burundais, et encore moins le Sénat, ne dispose pas de moyens humains et financiers pour pouvoir évaluer les politiques publiques.

Il n'a ni les hommes et les femmes techniquement formés, ni les moyens financiers pour le faire.

## **CONCLUSION**

Les commissions parlementaires constituent certes la clé de voute de l'exercice de la fonction législative par le Sénat.

Cependant, un certain nombre de défis restent à relever pour que ces commissions puissent jouer convenablement leur rôle tel que défini dans la Constitution et dans le règlement intérieur du Sénat. Les défis d'ordre financier et de personnes ressources restent évidemment les plus importants.



**M. Adam NIEMCZEWSKI**, Secrétaire général du Sénat polonais a adressé à l'association la contribution suivante :

Les commissions sénatoriales jouent un rôle fondamental dans la définition des positions du Sénat polonais dans le processus législatif. En général, elles sont chargées d'examiner les projets et propositions de loi soumis par la Diète (chambre basse) et de produire des projets de résolution du Sénat (chambre haute) concernant ces textes législatifs. Le rapport de la commission est présenté par le sénateur-rapporteur en séance plénière et comprend soit la proposition d'adopter le projet ou la proposition

de loi sans amendement, soit de le rejeter, soit d'y introduire des modifications, y compris celles approuvées par la majorité au sein de la commission, ainsi que des motions de la minorité. Les décisions de la commission sont alors prises à la majorité des voix, en présence d'au moins 1/3 de ses membres.

En principe, la commission compte plusieurs sénateurs. Ses travaux sont organisés et ses activités encadrées par son président, élu et révoqué par le Sénat, et les vice-présidents sont élus par les membres des commissions. Afin de refléter l'équilibre du pouvoir politique au parlement, au début d'une nouvelle législature, dans le cadre des négociations informelles, les représentants des groupes parlementaires particuliers s'accordent sur la répartition des présidences des commissions et sur d'autres détails relatifs à leur composition.

Ce sont les sénateurs eux-mêmes qui déclarent leur volonté d'intégrer la commission de leur choix. En pratique, les membres d'une commission sont des individus avec de l'expertise dans le domaine de sa compétence. Après leur réélection au Sénat, de nombreux sénateurs décident de rester dans la même commission que celle de la législature précédente, ce qui favorise une meilleure spécialisation. Quand une démarche transverse est nécessaire à un texte débattu, les commissions peuvent délibérer conjointement, et dans ce cas le président de l'une d'entre-elles présidera la réunion.

Dans le cadre de leurs travaux sur les propositions et projets de loi, les commissions peuvent solliciter l'avis du Bureau législatif de la Chancellerie du Sénat et des experts, groupes et organisations concernés par le thème donné, et, lorsque le projet de loi est particulièrement complexe, elles peuvent s'appuyer sur des avis d'experts externes, rédigés à la demande du Service d'analyses, de documentation et de correspondance de la Chancellerie du Sénat. Cette démarche permet d'aller au-delà des sources d'information gouvernementales et de prendre en compte divers points de vue. Le débat en commission est régi par les principes de présentation ouverte des positions, d'argumentation de fond et de coopération dans le souci d'élaborer les meilleures solutions, donc, en principe des règles qui sous-tendent la démocratie délibérative.

Les réunions des commissions sont publiques. Toutefois, à la demande du Maréchal du Sénat, du président de la commission ou d'au moins 3 de ses membres, la commission peut décider de conduire la réunion en secret ou de tenir sa séance à huis clos.

Conformément au Règlement intérieur du Sénat, lorsqu'une commission ou son président l'exige, dans toutes les questions qui relèvent de sa compétence, les représentants du Conseil des ministres ont une obligation de coopérer (à savoir présenter des informations, des éclaircissements, des avis et des documents, et participer activement aux séances de la commission). Cependant, il convient de noter que contrairement au Sejm, le Sénat n'exerce pas de contrôle sur l'exécutif.

Dans les dossiers d'importance, les commissions prennent des positions qui sont ensuite transmises aux instances ou institutions étatiques compétentes. Lorsque les sénateurs sont d'avis que de nouvelles orientations s'imposent, ils présentent de nouvelles propositions de loi. Les commissions sénatoriales peuvent rédiger leurs propres propositions (le droit d'initiative législative est également accordé à un groupe de 10 sénateurs). Ensuite, les travaux sur le texte sont initiés au sein de la commission compétente ainsi que de la Commission des lois, et la décision finale sur la soumission

de la proposition de loi à la Diète est prise par tout le Sénat. Par ailleurs, il convient de souligner que la Commission des lois est l'une des instances du Sénat parmi les plus occupées. Outre l'initiation des propositions de lois et des résolutions du Sénat, la Commission déclenche également des mesures d'exécution des arrêts de la Cour constitutionnelle, procède à l'examen des questions juridiques et de cohérence législative, délibère sur des révisions constitutionnelles et des dispositions de codes particuliers.

La commission du budget et des finances publiques joue un rôle essentiel dans les travaux sur la loi de finances qui est adoptée dans le cadre de la procédure spéciale. Des parties spécifiques de ce texte sont d'abord examinées par des commissions compétentes dans les domaines concernés, leurs avis sont soumis à la Commission du budget qui, à la base de ceux-ci, produit le projet de résolution du Sénat sur la proposition de loi de finances. La commission peut alors proposer d'adopter la proposition de loi sans modification ou d'y introduire des amendements.

Les compétences de la Commission des droits de l'Homme, de l'État de droit et des pétitions couvrent un éventail très large de thèmes. Son mandat recouvre par exemple les droits et libertés civiques, le fonctionnement de la justice et de la sécurité publique, des institutions de la société civile et des organisations non gouvernementales. La Commission entend des informations de représentants de plusieurs organes et institutions étatiques, et prend note des rapports gouvernementaux sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme. En particulier, la Commission examine les pétitions déposées par les citoyens au Sénat et à ses organes. Cette année, parmi les initiatives législatives lancées suite à des propositions avancées dans les pétitions citoyennes, se trouvent la proposition de loi régissant les modalités de communication téléphonique entre un individu placé en détention provisoire et son avocat, et la proposition de loi sur l'introduction d'une interdiction absolue de procéder à l'interrogatoire du représentant légal de la partie en tant que témoin dans le cadre de la procédure civile.

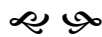
En 2004, après l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, le Sénat a créé la Commission des affaires de l'Union européenne en tant qu'instance compétente pour toutes les questions liées à la présence de la Pologne dans l'UE. À l'heure actuelle, l'une des principales tâches de la Commission des affaires étrangères et de l'Union européenne est de donner des avis sur des documents traitant de questions liées à la participation de la Pologne à l'UE et de coopérer à cet égard avec d'autres commissions spécialisées. En outre, le mandat de la Commission couvre la politique étrangère de l'État, des contacts interparlementaires et des relations économiques internationales. Plus récemment, elle a entre autres débattu sur le retrait des États-Unis d'Afghanistan et ses conséquences pour la Pologne, la question de la suspension de l'approbation du plan de relance national polonais par la Commission européenne et la situation actuelle à la frontière polono-biélorusse.

Dans le contexte de la crise sanitaire provoquée par la COVID-19, c'est l'activité de la Commission de la santé, en charge des dossiers de promotion de la santé, de prévention, d'organisation des soins, de sécurité sanitaire et de coopération avec les partenaires étrangers, a pris toute son importance. Selon la documentation de ses réunions de ces derniers mois, la Commission a organisé les débats sur des mesures de maîtrise de l'épidémie, par ex. l'identification et la recherche sur les mutations du

virus SARS-CoV-2, le suivi de l'épidémie de COVID-19 et la prise en charge médicale ainsi que le suivi médical de la sûreté et de la qualité des vaccins.

Le Sénat de la 10<sup>e</sup> législature possède 16 commissions permanentes dont chacune a un cahier de charges distinct. Par ailleurs, en juillet 2020, le Sénat de la 10<sup>e</sup> législature a créé la Commission extraordinaire des affaires du climat qui entre autres examine des dossiers concernant la neutralité climatique, la biodiversité, l'économie circulaire, la stratégie industrielle respectueuse du climat, les transports intelligents et durables ou encore l'adaptation au changement climatique.

Des exemples évoqués ci-dessus montrent que les travaux des commissions ne se limitent point à des questions purement législatives. De nombreux séminaires, conférences et autres réunions sont organisés, souvent avec la participation d'invités étrangers. En tant que « chambre de réflexion », le Sénat n'évite pas les discussions sur des questions épineuses, d'actualité et controversées ; au contraire, il ouvrira des débats et s'efforcera de trouver des réponses aux enjeux sociétaux de taille.



**Mme Agnieszka KACZMARSKA**, Secrétaire générale du Sejm de Pologne, a adressé à l'association la contribution suivante :

Les commissions parlementaires sont en Pologne un élément traditionnel et essentiel de ce que l'on appelle l'organisation interne des chambres parlementaires. Leur importance est soulignée par leur désignation en tant qu'organes de la Diète, fondée sur les dispositions règlementaires, mais également par leur intégration aux dispositions constitutionnelles, ce qui signifie qu'elles sont des organes de rang constitutionnel.

Vingt-neuf commissions permanentes fonctionnent au sein de la Diète de la République de Pologne. En outre, la Diète peut mettre en place ou dissoudre les commissions extraordinaires et d'enquête en définissant leur objectif, principes et modalités de fonctionnement. La composition de la commission doit refléter de façon proportionnelle la composition de la chambre de manière à ce que les travaux de la commission puissent être efficacement exploités par la chambre. Puisque la Diète en tant qu'organe de représentation politique de la Nation doit refléter proportionnellement les opinions de l'électorat (ce qu'exige en plus le principe constitutionnel de proportionnalité dans les élections à la Diète), un organe tel que la commission, fondamental pour le travail de la Diète, d'autant plus qu'il est collégial, doit être construit sur le principe de la proportionnalité de façon à exprimer l'éventail des opinions et des climats politiques reflétés par la société.

Dans le cadre des différentes fonctions du parlement, des travaux fondamentaux sont conduits au sein des commissions parlementaires, ce dont la fonction législative témoigne le mieux. La logique du processus législatif dicte que les séances plénières soient consacrées au cours du débat aux conceptions des projets de lois considérés, aux discussions portant sur les questions les plus importantes, et enfin au vote portant sur l'adoption du projet (dépôt auprès de la commission) ou son rejet. Les travaux relatifs au fond, réalisés dans le détail, y compris les discussions relatives à des solutions alternatives ainsi que la prise en compte des opinions des experts ont lieu



justement au sein des commissions expressément axées sur le travail sur le projet, et non seulement sur sa discussion, animée principalement afin de faire ressortir les différences d'opinions entre la majorité gouvernementale et l'opposition. Au cours des travaux des commissions, des correctifs au projet sont communiqués et examinés par les commissions. Les commissions préparent également un compte-rendu sur le projet présentant la requête : 1) d'acceptation du projet sans amendement, 2) d'acceptation du projet avec des amendements définis sous forme de texte codifié, ou 3) de rejet du projet.

Il ne faut pas sous-estimer l'importance des commissions de la Diète de la République de Pologne dans le domaine de l'élaboration législative. Les commissions sont engagées dans le processus législatif à des degrés divers, à différentes étapes de la procédure législative, avec des possibilités variées d'intervention sur le projet examiné. Néanmoins, elles jouent toujours un rôle essentiel quant à l'adoption finale de la loi et sa forme définitive. L'importance des commissions comme entités participant au processus législatif est visible dès l'étape d'initiation du projet de loi. Conformément aux dispositions en vigueur de la Constitution de la République de Pologne, les députés disposent du droit de proposer les lois – ce qui, au niveau des dispositions réglementaires, a été spécifié, entre autres, comme le droit pour les commissions parlementaires d'initier le processus législatif en présentant le projet de loi devant la Diète. Il convient de souligner que cette pratique est déjà ancrée en Pologne et n'a jamais été remise en question.

Les projets de loi des commissions constituent une source importante de projets travaillés de manière professionnelle, bien pensés et examinés avec attention. Ils trouvent, notamment pour cette raison, le soutien des représentants des différentes forces politiques. Il est important également que les commissions, lorsqu'elles présentent un projet de loi, se placent le plus souvent dans le cadre objectif de leur activité, ce qui signifie qu'elles disposent de connaissances spécialisées sur un sujet donné, proposant souvent un projet comme réponse à des besoins concrets ou en raison de lacunes relevées dans certaines dispositions. De ce fait, les projets initiés par les commissions ne rencontrent en règle générale aucune réserve.

Enfin, les commissions disposent du soutien d'experts, de ceux de la commission elle-même, tout comme de la possibilité de solliciter l'opinion de cellules spécialisées, organisées au sein du Secrétariat de la Diète dont, en particulier, le Service des analyses de l'Assemblée.

Il convient de noter que le rôle des commissions parlementaires est visible pas tant par la proposition de projets de loi que par les travaux de fond relatifs à chaque projet présenté à l'Assemblée, quelle qu'en soit l'origine. En effet, les commissions parlementaires participent à la procédure législative menée par la Diète, ce qui signifie qu'elles s'occupent de chaque projet qui leur est adressé et examiné par la chambre en tenant compte du domaine objectif d'activité (de compétence) de la commission. La participation de la commission porte à cet égard sur les travaux dont le rythme est déterminé par le principe constitutionnel des trois lectures. En cela, la procédure de lecture ne s'éloigne pas de sa logique universelle que l'on peut résumer par le principe du général vers le particulier. En conséquence, les commissions parlementaires sont des organes fondamentaux de la Diète participant à la réalisation de sa fonction législative.

Depuis quelques années, la pratique de l'analyse d'impact réglementaire (AIR) est introduite à une échelle de plus en plus grande, comme moyen d'organiser le processus de création du droit de manière à le rendre rationnel et optimal. L'analyse d'impact réglementaire fait remarquer que le législateur doit prendre en compte les conséquences très diverses des dispositions qu'il met en place. L'analyse d'impact réglementaire, comprise comme un processus complexe, analytique, permettant de définir de manière aussi précise que possible toutes les conséquences de l'activité législative envisagée, est depuis de nombreuses années un élément important de la politique réglementaire des pays développés, et également de l'Union européenne en tant que législateur. La forme de l'AIR actuelle allonge considérablement la durée d'évaluation de la législation. D'où, parallèlement à l'AIR essentielle ex ante (avant adoption), lors de l'étape de projet et d'adoption de la loi, l'AIR ex post (après adoption) est mise en œuvre là où c'est nécessaire.

Les consultations publiques menées lors de l'étape de création du projet de loi ainsi que l'institution de l'audition publique initiée par les commissions, dans le cadre de laquelle les représentants des organisations de divers groupes sociaux et professionnels peuvent exprimer leur avis et leurs demandes quant au contenu du projet, constituent également un facteur de réalisation de la fonction législative. Les consultations publiques et l'audition publique concourent à la socialisation du processus législatif.

Les commissions sont également des organes internes, de soutien de la Diète, appelées à réaliser une fonction de contrôle. Dans le cadre du contrôle effectué par les commissions parlementaires, elles ont le droit d'exiger l'information qui sert à déterminer de manière indépendante l'état des faits. Par conséquent, les commissions peuvent solliciter auprès des membres du gouvernement ainsi que d'autres administrations et institutions d'État la présentation d'un compte-rendu d'activité, la communication d'information, la participation aux réunions de la commission. Les commissions ont le droit d'exiger une audition. La commission peut adresser une requête, c'est-à-dire une résolution de la commission comportant ses exigences relatives à une question particulière au Conseil des ministres, au premier ministre et aux différents ministres, mais aussi au président de la Chambre suprême de contrôle, au Procureur général et à l'Inspecteur général du travail. Les destinataires de la requête ont l'obligation de lui apporter une réponse écrite. Par ailleurs, la commission peut formuler sous forme de résolution un avis comportant la position de la commission quant à une question donnée.

Conformément à la Constitution, une commission d'enquête peut être constituée afin d'examiner une question particulière. Toute affaire importante ayant suscité l'intérêt de l'opinion publique peut faire l'objet d'un examen par la commission d'enquête. Dans son travail, la commission d'enquête utilise les dispositions de la procédure pénale, par exemple dans le domaine du droit relatif à l'appel à témoins qui ont l'obligation de faire une déclaration, mais aussi en matière de nomination d'experts. La commission a également le droit d'exiger des explications écrites, des documents et dossiers d'une affaire traitée par les organes du pouvoir public. La commission établit un compte-rendu à la fin de ses travaux, elle peut y faire figurer des demandes, dont une demande préliminaire d'engager la responsabilité légale de personnes données.

\*\*\*

**M. José Pedro MONTERO** a demandé aux membres si dans leurs Parlements existait la possibilité de créer des commissions d'enquête chargées de contrôler le pouvoir exécutif dans le respect de la Constitution. Puis il a ouvert le débat et invité les membres à présenter le rôle des commissions dans leurs Parlements.

**Le Dr Bharat RAJ GAUTAM (Népal)** a présenté une contribution adressée à l'écrit en seule langue anglaise. Cette contribution, non traduite en français, figure dans la version anglaise d'ICP.

Devant la séance plénière, il a confirmé l'analyse selon laquelle les commissions parlementaires peuvent être considérées comme des mini-parlements en raison de leur participation aux fonctions législatives et de contrôle. Il a insisté sur le fait que la séance plénière n'est pas en mesure de débattre de tous les aspects des projets de loi, et que cette discussion technique a lieu en commission, où le travail est moins formel. Les commissions disposent aussi du temps nécessaire pour consulter les parties prenantes et le Gouvernement.

Il a donné les explications suivantes au sujet du Parlement népalais. Celui-ci est bicaméral, et les chambres ont chacune des commissions parlementaires qui sont intégrées au processus législatif. Les projets de lois sont d'abord transmis à l'une des chambres, à l'exception du projet de loi de finances qui est d'abord adressé à la chambre basse. Un débat théorique se tient dans l'hémicycle, et les députés peuvent déposer des amendements. L'avant-projet est envoyé, avec les propositions d'amendement, à une commission permanente compétente au fond qui l'examine article par article. La Commission peut amender le projet que son origine soit gouvernementale ou parlementaire. Elle peut aussi auditionner toutes les parties prenantes, les experts techniques et les personnalités qualifiées pour recevoir leur avis sur le projet. Les réunions sont alors ouvertes au public. Elle peut également entendre le ministre ou les représentants du Gouvernement, et mener des consultations publiques sur le texte, ou organiser des visites sur le terrain. Les amendements de la commission sont ensuite défendus en séance plénière, et sont généralement adoptés. L'application des lois relève ensuite de la responsabilité du Gouvernement. Toutefois la chambre haute vient d'introduire dans son règlement la fonction de suivi de la législation. Le contrôle de l'application des lois n'en est toutefois qu'à son commencement. Cet examen ex-post peut être un outil efficace pour s'assurer que les lois sont mises en œuvre conformément à l'esprit ayant présidé à leur adoption.

**M. Bienvenido EKUA ESONO ABE** (Guinée équatoriale), a précisé qu'à la Chambre des députés de son pays, les projets de loi sont envoyés aux Chambres par l'exécutif, où ils sont enregistrés et adressés aux différentes commissions où ils sont ensuite analysés. Il existe 16 commissions traitant de différents sujets : 14 sont permanentes, 4 sont non législatives. Les parlementaires et les techniciens qui s'y trouvent débattent du projet de loi et l'adoptent. Les commissions non législatives sont chargées de mener des recherches, mais aussi de la lutte contre la corruption et de la prise en considération des plaintes des citoyens lorsque leurs autres voies de recours ont expiré.

**M. Mehmet Ali KUMBUZOĞLU** (Turquie) a rappelé que la Turquie est passée au système présidentiel en 2017, après avoir connu le système parlementaire. Les projets de lois sont soumis au Parlement par le Premier ministre. Il existe 17 commissions permanentes dans lesquelles tous les partis politiques sont représentés de manière équitable. Tous les projets de loi sont débattus au sein de ces commissions avant d'être

examinés en séance plénière. Les commissions sont également ouvertes aux citoyens, aux organisations sociales et à la presse.

Il a précisé que **désormais**, sous le nouveau régime, les parlementaires pouvaient également modifier les projets de loi et disposaient de l'initiative législative. Une direction spéciale a été créée afin que les parlementaires bénéficient du support technique nécessaire avant de présenter un texte en commission. Par ailleurs, des commissions d'enquête peuvent traiter de sujets tels que la pollution de l'eau ou les accidents miniers. Ces commissions peuvent même créer des sous-commissions chargés d'étudier un point encore plus précis.

**M. José Manuel ARAÚJO** (membre honoraire, Portugal) a souligné que dans son assemblée, la procédure législative contient trois phases. D'abord, la réception de la proposition et l'analyse de ses aspects généraux. Après son approbation, elle est adressée à une commission. Son analyse est alors plus solide : la commission entend les citoyens et les experts sur les problèmes soulevés par le texte. Une fois cette version du texte approuvée, elle est votée par la Commission qui peut observer son influence sur le texte. Puis l'examen a lieu en séance plénière. Cette procédure, mise en place en 2008, a profondément rénové le processus législatif.

**M. Mahesh TIWARI** (Inde) a expliqué qu'au Rajya Sabha, les commissions ont une place centrale dans le fonctionnement du Parlement. Elles doivent permettre d'auditionner des experts et de construire des consensus entre les partis politiques, mais aussi d'examiner les projets de loi. Le Parlement doit donc s'appuyer sur un système solide de commissions, dont les missions sont inscrites dans le règlement de la Chambre. Il a expliqué qu'il existe 24 commissions qui examinent en première intention la législation, avant la séance plénière. 4 commissions sont en outre en charge des pétitions, des requêtes ou des assurances. Cette commission enquête et remet son rapport à la chambre. Il existe également une commission relative au règlement. Des commissions *ad hoc* peuvent en outre être créées pour faire un rapport sur un sujet spécifique.

Les recommandations émises par les commissions ne sont pas contraignantes, mais elles sont souvent bien reçues par le Gouvernement car elles permettent de renforcer les lois examinées par le Parlement. Les commissions peuvent donc également proposer des modifications aux projets de loi.

Il a constaté que la législation est de plus en plus complexe, technique et spécialisée. Les députés sollicitent donc une assistance sur les sujets techniques. Récemment, ils ont par exemple auditionné des médecins et des mères porteuses pour avoir une meilleure connaissance du sujet de la gestation pour autrui. Il a évoqué des statistiques relatives au taux de suivi des recommandations sur les projets de lois, qui ont par exemple atteint 75 % sur un certain sujet.

**M. Mohammed ALMUTAIRI** (Arabie saoudite), a précisé que le Conseil de la Choura dispose de 15 commissions spécialisées qui comprennent des experts, examinent les projets de loi. Ces commissions auditionnent les parties prenantes, examinent les projets de loi et font un rapport formel qui est transmis au Conseil de la Choura afin d'être débattu. La commission écoute le débat du Conseil de la Choura puis examine à nouveau le projet de loi en tenant compte des opinions émises par les membres. Le projet de loi est ensuite soumis au vote. Le Conseil peut également nommer temporairement une commission *ad hoc* qui examine dans quelle mesure un projet de loi répond aux objectifs fixés au départ.

**M. José Pedro MONTERO (Uruguay)** a souligné qu'au Sénat, il existe 15 commissions permanentes qui examinent tous les domaines de la politique gouvernementale (transports, tourisme, constitution, administration, défense, affaires internationales, éducation et culture, industrie, énergie et mines, logement, politique sociale, droits de l'homme, etc.). Chaque parlementaire ne peut faire partie que d'une seule commission. Il peut soumettre une proposition de loi à une commission, qui doit être approuvée à la majorité de la commission avant de pouvoir être examinée en session plénière (majorité simple) par la Chambre basse. Le Sénat répète ensuite le même processus.

Il a expliqué que le fonctionnement quelque peu conservateur du Parlement était parfois critiqué, l'absence de présentation publique des rapports de commission étant décriée. Il a en effet précisé que les réunions des commissions ne sont pas publiques, mais qu'un travail vers plus de transparence du travail en commission était en cours. À l'avenir leurs réunions pourront sans doute être retransmises. Il a rappelé que durant la pandémie, les parlementaires pouvaient débattre sur Zoom, mais ne pouvaient pas y voter.

**M. Samora da Costa César FERREIRA (Sao Tomé et Príncipe)** a expliqué que son petit pays est situé dans le golfe de Guinée, et formé de deux îles comprenant une population de 20 000 habitants représentés par 55 députés. Le système est semi-présidentiel et le Parlement compte 5 commissions spécialisées (juridique, économique et finances, éducation et jeunesse, affaires internationales, aspects sociaux et santé). Il est par ailleurs possible de créer des commissions d'enquête sur des sujets précis. Le gouvernement et les députés peuvent soumettre des propositions législatives au Parlement. Elles sont analysées en commission. La commission rédige un rapport qui est ensuite envoyé en plénière où il peut être approuvé ou rejeté lors d'un débat général. S'il est approuvé, il est renvoyé en commission afin que le sujet spécifique puisse être défini, puis renvoyé en plénière pour une approbation globale finale. Il a par ailleurs précisé que les commissions d'enquête ne peuvent pas porter sur des affaires judiciaires en cours.

**M. Carlos GUTIÉRREZ VICÉN (Espagne)** a expliqué que l'Espagne a un système assez similaire à celui détaillé par certains collègues, avec des commissions qui reflètent la structure des départements ministériels. Il est également possible de nommer des commissions d'enquête *ad hoc*. Ces commissions ont le pouvoir de convoquer des fonctionnaires et des experts pour témoigner, et le refus de s'y présenter est passible de sanction.

Il a ensuite évoqué une procédure semblable à celle de la législation en commission existant en Italie, consistant à adopter des lois sur des sujets spécifiques directement en commission, sans examen en séance plénière. Le rapport final de la commission devient le texte adopté, qui est ensuite transmis au Sénat.

Il a demandé à ses collègues s'ils connaissaient également un problème de prolifération excessive des commissions créées par l'opposition pour enquêter sur n'importe quel sujet d'actualité. En Espagne, ces commissions sont créées par l'opposition pour enquêter sur presque n'importe quel sujet. Le refus des demandes de création peut rapidement susciter des mouvements dans l'opinion publique, alors même que ces commissions ne parviennent pas toujours à des résultats intéressants et qu'elles génèrent de faux espoirs dans la population.

**M. Simon BURTON** (Royaume-Uni) a souligné que dans un système bicaméral, il est important que les travaux des commissions des deux chambres ne se chevauchent pas, et qu'ils s'appuient sur un très large éventail de sources et de citoyens. Il a expliqué qu'à la Chambre des Lords, les commissions n'examinent pas les textes de la même façon mais essaient de jouer un rôle de spécialiste en examinant par exemple les textes réglementaires et des domaines politiques qui pourraient être oubliés. Cette approche permet à la Chambre des Lords d'apporter une contribution de valeur au système politique.

**M. José Pedro MONTERO** a remercié tous les membres pour leurs contributions et constater que les membres pourraient puiser dans ce débat des idées pour améliorer le processus législatif dans leurs Parlements. Il a conclu en remerciant Philippe SCHWAB, actuel président de l'association, pour ses années de service au sein de l'association et qui y a même « maintenue la flamme » pendant la pandémie.

**M. le Président Philippe SCHWAB** a remercié M. José Pedro MONTERO d'avoir animé ce débat et remercié les membres pour leur participation active ainsi que pour les contributions écrites déposées par la Pologne et le Burundi. Il a suspendu la séance jusque 11h52 afin de pouvoir faire l'annonce des candidatures reçues aux postes de membres ordinaires du Comité exécutif.

## **6. Annonce relatives aux élections**

**M. le Président Philippe SCHWAB** a annoncé que trois candidatures avaient été déposées pour les postes vacants au Comité exécutif, et que les candidats se présenteraient à 14h30.

## **7. Remarques de conclusion**

M. le Président Philippe SCHWAB a levé la séance.

La séance est levée à 12h05.

## **QUATRIEME SEANCE**

**(Lundi 28 novembre après-midi)**

Présidence de M. Philippe SCHWAB, Président.

La séance est ouverte à 14h37.

### **1. Remarques introductives**

M. le Président Philippe SCHWAB a accueilli les membres.

### **2. Election de membres ordinaires au Comité exécutif**

**M. le Président Philippe SCHWAB** a annoncé les noms des candidats aux postes de membres ordinaires du comité exécutif et les a invités à se présenter.

**Mme Pénélope Nolizo TYAWA** a d'abord remercié les membres pour sa nomination, et remercié M. SCHWAB pour sa défense de l'ASGP pendant de nombreuses années. Elle a déclaré qu'elle avait toujours trouvé enrichissant de partager ses expériences et d'échanger avec les collègues de l'ASGP. Elle a expliqué qu'elle était psychologue de formation puis qu'elle avait souhaité devenir fonctionnaire. Elle a alors travaillé dans les secteurs de la recherche, de la communication et a travaillé pour le Gouvernement. Elle a rejoint le Parlement depuis 7 ans et s'est concentrée sur le sujet du renforcement de sa structure administrative. Elle a rappelé qu'elle était un membre actif de l'ASGP, et qu'elle se souvenait avoir été très impressionnée avant de faire sa première présentation. Elle a souligné avoir également participé au projet de centre pour l'innovation au Parlement pour le sud de l'Afrique et avoir ainsi pris part aux échanges organisés par l'UIP sur ce point. Elle s'est déclarée pressée de travailler avec les collègues du Comité exécutif et d'avoir cet engagement au sein de l'association.

**M. Serwan Abdullah ISMAIL** (Irak) s'est dit honoré d'être nommé par les collègues des autres parlements du monde au sein du Comité exécutif. Il a expliqué avoir travaillé en tant que gouverneur d'une ville en Irak, avant d'avoir été membre de la Chambre des représentants où il a été président adjoint puis président d'une commission parlementaire entre 2014 et 2018. Il a ensuite été nommé Secrétaire général de la Chambre des représentants d'Irak. Il a déclaré vouloir travailler à la mise en œuvre des objectifs de l'union parlementaire, représenter tous les secrétaires généraux dans l'intérêt de tous.

**Le Dr Georg KLEEMANN** (Allemagne) a souligné être secrétaire général adjoint depuis 2015. Il a expliqué avoir étudié le droit et commencé sa carrière dans la fonction publique pour le Gouvernement, puis il a travaillé au Parlement avant de travailler à la Chancellerie pendant 9 ans où sa fonction principale était d'organiser la fonction législative et de préparer le Conseil des ministres pour Angela Merkel. Il a souligné combien les réunions de l'ASGP étaient intéressantes et qu'il espérait pouvoir à l'avenir apporter à son tour de nouvelles idées à l'association. Il a remercié les membres pour sa nomination.

**M. le Président Philippe SCHWAB** a invité les membres à confirmer l'élection des trois candidats au Comité exécutif par acclamation.

*Les membres ont applaudi, et les trois candidats sont ainsi élus membres du Comité exécutif.*

### **3. Présentation des progrès récents du centre pour l'innovation au Parlement.**

**Andy RICHARDSON**, du secrétariat de l'UIP, a présenté les derniers développements du Centre pour l'innovation au Parlement et invité le Secrétaire général de la Chambre des députés du Chili à faire part aux autres membres de son expérience dans un *hub* du CIP.

**M. Miguel LANDEROS PERKIC** (Chili) a indiqué qu'il avait participé au hub Amérique du Sud, qui comprenait 14 pays. De nombreux webinaires sur des sujets de collaboration possibles ont été organisés. Au début de la pandémie, les solutions aux problèmes pratiques auxquels ils étaient tous confrontés étaient au centre des travaux du hub. Ce partage d'expérience s'est révélé très enrichissant. Il s'est avéré que les Parlements participants avaient différents niveaux de préparation pour un tel événement. Il a déclaré avoir pu partager le travail qu'ils avaient entrepris sur la numérisation avec le Pérou, le Brésil, le Paraguay, l'Argentine et l'Équateur.

**M. le Président Philippe SCHWAB** a remercié Andy Richardson pour son intervention et a annoncé aux membres qu'ils abordaient à présent le thème du Parlement digital.

*Thème : Un Parlement digital*

### **4. Communication de M. Rashid Mohammed BUNAJMA, Secrétaire général du Conseil des représentants du Bahreïn : « La transformation numérique »**

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

L'inauguration du Parlement numérique au Royaume du Bahreïn reflète les tendances mondiales et vient compléter l'expérience réussie et exceptionnelle du Conseil des Représentants durant la pandémie de la Covid-19, qui visait à garantir la continuité et la pérennité du travail parlementaire conformément au Plan d'action et à la stratégie mise en place par le Secrétariat général. La pandémie a stimulé l'investissement dans les processus numériques et transformateurs à un rythme accéléré sans précédent. Cela a entraîné l'investissement et l'adoption de nouvelles technologies, la réalisation d'étapes avancées dans le secteur de la transformation numérique du travail parlementaire, ainsi que la modernisation des compétences administratives et



formatives, remportant les éloges et l'admiration de l'Union Interparlementaire. Celle-ci a considéré l'exemple de la transformation numérique du Conseil des Représentants comme une expérience avancée, l'a encouragée et a appelé à suivre ses pas. Il faut noter la disponibilité de plusieurs facteurs qui ont contribué au lancement et à l'inauguration du projet (parlement numérique) : la possession de l'infrastructure, des ressources humaines et de l'expertise technique qui ont débouché sur le lancement de ce projet, en se fondant sur les excellentes compétences de l'infrastructure et des capacités de l'informatique dans le cloud, pour atteindre une complémentarité numérique et un raccordement des données.

Le Secrétariat Général du Conseil des Représentants au Royaume du Bahreïn avait lancé précédemment un ensemble de projets techniques visant à renforcer la transformation numérique du travail parlementaire, notamment le projet du « Procès-verbal électronique », un système électronique de traitement et de rédaction de procès-verbaux des sessions d'une manière qui facilite les procédures de déchargement, de correction et de vérification, ainsi que les opérations d'indexation, de recherche et d'analyse, et l'application du système de « vote électronique » qui permet les votes parlementaires à distance, la signature électronique, et l'archivage électronique des communications royales durant l'inauguration des sessions annuelles du Conseil. De même, la création du « projet de plateforme d'information et de communications d'informations intelligentes » qui affiche en continu les indices du travail parlementaire ainsi que les statistiques relatives aux activités des sessions et des commissions, le système de répondeur automatique chatbot « Hala bot » qui vise à améliorer le niveau de communication avec les citoyens en employant les capacités de l'intelligence artificielle en matière d'apprentissage et de réponse aux demandes de renseignements, le « Système des visiteurs », qui permet aux visiteurs venant de l'étranger de programmer leurs visites, fournit la photo prise durant les visites extérieures et offre un service d'envoi et de conservation de fichiers.

Le projet (parlement électronique), outre son soutien essentiel pour la continuité de l'application de l'expérience démocratique dans le Royaume du Bahreïn, réalise en même temps une orientation des dépenses et une diminution des charges, et représente un investissement idéal et actif des ressources financières et de leur emploi d'une manière adéquate, sur les plans parlementaire, administratif et professionnel. En plus de fournir le soutien et l'assistance à la diplomatie parlementaire, le développement des relations parlementaires extérieures et l'établissement des liens d'amitié et de coopération entre les parlements nationaux des pays du monde par le biais des moyens de communication modernes des technologies électroniques ou la communication visuelle, et d'autres applications électroniques modernes et évoluées.

Le projet de parlement numérique, malgré les caractéristiques qu'il présente et les possibilités d'enrichir le travail parlementaire et de faciliter aux membres des parlements d'exercer les tâches dont ils sont chargés, comporte de nombreux dangers informatiques, les plus graves étant les risques liés à la sécurité des données et les cyberattaques. Pour cette raison, le Royaume du Bahreïn a accordé une grande attention à la cybersécurité en la considérant comme l'une des bases principales du système technique du Royaume. Il a créé à cet effet le Centre national de la cybersécurité, chargé de la gestion de ces risques et de leur résolution afin de fournir un environnement sécurisé à la transformation numérique, en application des directives royales, pour traduire les visions nobles du monarque du pays, Sa Majesté le Roi Hamad bin Isa Al Khalifa, relatives à l'actualisation des connaissances pour

renforcer l'économie numérique, l'investissement dans les domaines de l'intelligence artificielle, la transformation électronique et numérique, et pour renforcer le processus de développement global vécu par le Royaume du Bahreïn. Dans ce sens, Sa Majesté a émis une directive royale visant à faire de la transformation numérique un but national prioritaire : « La mise en place d'un programme national global assurant la bonne volonté totale de traiter les besoins de l'économie numérique, l'adoption et l'emploi des technologies de l'intelligence artificielle dans les secteurs de production et de services, par le biais de la mise en place des systèmes nécessaires, de l'achèvement de l'infrastructure technique, de l'encouragement des investissements spécifiques, dans le but de garantir un bénéfice maximal pour notre économie nationale ».

Pour ce fait, le Royaume du Bahreïn a figuré en bonne place dans l'indice de maturité de la cybersécurité, d'après le rapport de l'Union internationale des télécommunications (UIT), et a occupé des places avancées au niveau arabe dans l'Indice de développement des technologies de l'information et des communications (IDI), et l'indice de l'infrastructure de télécommunications (TII) selon le rapport des Nations-Unies sur le niveau de préparation du gouvernement électronique. Tous ces indices favorisent le passage de l'autorité législative au Royaume du Bahreïn vers le parlement numérique et renforcent sa présence sur la scène politique du Bahreïn en tant qu'expérience novatrice exceptionnelle.

Les parlements ayant accru leur utilisation des technologies modernes dans le cadre de leur travail, en particulier dans le cadre des mesures appliquées en raison de la pandémie de la Covid-19, de l'application de la distanciation sociale et du télétravail, et en application des directives de Son Excellence Mme Fawzia bint Abdulla Zainal, Présidente du Conseil des Représentants, et sous sa direction et sa supervision, le Conseil inaugurera en janvier 2022 la première phase du projet du « parlement numérique », une première au Moyen-Orient, qui consiste à activer les outils parlementaires suivants pour les Représentants : la proposition de loi, la proposition de souhait, la question parlementaire. La deuxième phase du projet comportant le reste des outils constitutionnels législatifs et réglementaires sera lancée à une date ultérieure.

Étant donné que la plupart des pays du monde tendent à adopter les objectifs et les mécanismes de la quatrième révolution industrielle en matière de technologie de l'information et des communications et d'intelligence artificielle, et la transformation numérique accélérée vécue dans le monde, qui a réalisé une transformation importante à cet effet, et en se fondant sur les directives du haut comité des technologies de l'information et des communications dans le cadre de la stratégie du gouvernement numérique 2022 qui vise à renforcer l'utilisation des technologies émergentes et développées pour permettre aux organismes gouvernementaux d'être plus ouverts, réactifs et efficaces, de développer les services numériques en fonction des besoins des citoyens, d'encourager les individus à utiliser les canaux numériques qu'ils choisissent, et de concevoir de nouveaux services publics sur la base d'utilisation de la numération.



**M. le Président Philippe SCHWAB** a invité les membres à poser leurs questions.

**M. Serwan Abdullah ISMAIL** (Irak) a souligné l'intérêt de ce type de communications qui permettent aux autres parlements d'en tirer profit. Il a déclaré espérer que le Parlement irakien pourra envoyer une délégation au Bahreïn pour étudier cette initiative.

**M. Indra ISKANDAR** (Indonésie) a expliqué que le Parlement d'Indonésie a rejoint l'initiative en faveur d'un « Parlement ouvert » et qu'il s'engageait à mener sa transition numérique et de recourir à l'innovation technologique. Il a ainsi développé diverses technologies pour fournir des services numériques aux députés et au public. Le site Web comprend par exemple un système d'information législative qui permet aux citoyens de participer au processus législatif et de partager leurs plaintes et leurs aspirations. Il a déclaré que pendant la pandémie, la chambre avait modifié son règlement pour permettre la tenue de séances virtuelles et hybrides. Une initiative numérique a également été lancée pour les plateformes de streaming et de médias sociaux afin de poursuivre la collaboration avec le public et de lui fournir un contenu actualisé. Enfin, un plan directeur pour le développement des nouvelles technologies a été élaboré.

**Mme Pénélope Nolizo TYAWA** (Afrique du Sud) a demandé si le Parlement du Bahreïn avait un système de vote secret, et a demandé ce qu'il en était de la sécurité des données sur le système de *cloud*. Elle a également voulu savoir si le Parlement disposait de compétences en interne en matière de codage pour la création des programmes évoqués, ou s'il était fait recours à des prestataires extérieurs.

**M. Rashid Mohammed BUNAJMA** a répondu qu'il n'existait pas de vote secret dans son Parlement, mais un vote électronique ouvert afin que les membres puissent vérifier que la majorité était bien atteinte. Si toutefois un vote secret était nécessaire, il serait possible de le faire en bloquant l'accès au système de vote.

Il a ajouté que le stockage sur le *cloud* était géré par une entité gouvernementale avec qui le Parlement a passé un accord, de façon à ce que ce stockage soit sécurisé.

Il a expliqué que pour le lancement de projets numériques, il peut être fait appel à des compétences internes, mais il peut aussi être fait appel à des prestataires extérieurs via la passation de contrats.

**M. le Président Philippe SCHWAB** a remercié l'intervenant ainsi que les membres pour leur participation.

## **5. Communication par le Dr Georg KLEEMANN, Secrétaire général adjoint du Bundesrat d'Allemagne : « les séminaires virtuels à destination des étudiants »**

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

Chères et chers collègues,

Lors de notre dernière réunion, en mai 2021 – qui s'était tenue uniquement en ligne – je vous avais présenté la nouvelle offre numérique du Bundesrat que nous avons lancée au début de l'année 2021 : les séminaires virtuels à destination des lycéens. Le lancement de cette nouvelle offre était dû aux restrictions engendrées par la pandémie de Covid-19. En temps normal, plus de 50 000 jeunes étudiants venant de toute l'Allemagne prennent part chaque année aux programmes d'information du Bundesrat. Ils y découvrent quelles sont les missions du Bundesrat et comment celui-ci fonctionne dans la pratique, et surtout, ils peuvent voir le lieu même où se construit la politique. Cette expérience du lieu où se font les choses et la transmission par des personnes qui sont au cœur de la pratique parlementaire constituent précisément l'« atout unique et incomparable » – pour emprunter une expression au vocabulaire du marketing – de ce que nous offrons en tant que Parlements aux groupes scolaires. C'est ce qui nous distingue des cours donnés à l'école.

Comment pouvons-nous alors faire passer dans nos séminaires virtuels les caractéristiques de ce positionnement unique ? Comment faire ressortir clairement qu'il s'agit d'une offre en ligne que seul le Parlement peut proposer sous cette forme ?

C'est un défi qui est posé aujourd'hui à beaucoup d'entre nous. J'aimerais dès lors vous présenter une sorte de rapport d'étape sur nos réflexions relatives au concept de ces séminaires virtuels et sur nos premières expériences.

Le plus grand défi est de transférer l'« atout unique et incomparable », décrit en introduction, de la visite sur place dans une offre virtuelle. Nous avons donc décidé sans hésitation non seulement d'offrir de la documentation à télécharger, mais aussi de centrer notre programme sur la transmission personnelle par des collaboratrices et collaborateurs du Service visiteurs. Ce sont eux qui animent le séminaire, expliquent le travail du Bundesrat et discutent avec les jeunes étudiants.

Cela ne fonctionne toutefois qu'avec des collaborateurs qui ont une certaine affinité avec les formats en ligne et qui sont à même de communiquer leur savoir de manière vivante à travers une caméra.

Dans le même temps, les formats au moyen desquels ces informations sont présentées doivent être vivants. Nous y arrivons à travers une combinaison de formats comprenant des capsules vidéo explicatives, des graphiques animés et, surtout, des éléments interactifs et ludiques, par exemple sous forme de jeux de questions. Les élèves peuvent alors utiliser leur smartphone et donner leur voix au moyen de l'application de vote en ligne « TedMe ». C'est un aspect très apprécié de nos séminaires virtuels. Le fait de voter a en effet un lien très direct avec les Parlements.

Durant le séminaire virtuel, les lycéens peuvent discuter d'un sujet de l'actualité politique à partir d'un exemple concret et, avec l'aide des animateurs, tester par eux-mêmes comment cela se transpose dans le travail législatif du Bundesrat. Ici aussi, ils peuvent apporter leur contribution grâce à leur smartphone et discuter par le biais de la fonction de messagerie. Pour beaucoup d'entre eux, cela s'avère plus facile que de prendre la parole devant la classe tout entière pendant un cours.

Globalement, nous utilisons lors des séminaires virtuels des instruments que les lycéens connaissent déjà dans leur vie quotidienne. Et nous essayons dans le même temps d'aménager les conditions techniques de participation de manière aussi simple que possible afin que le plus grand nombre d'écoles puissent prendre part à ces programmes. Sur le site internet du Bundesrat, nous informons les enseignants sur ce qu'offre un séminaire virtuel, sur les conditions techniques à remplir et sur la manière de s'inscrire.

Ce qui est déterminant pour ces séminaires virtuels est donc un mélange de formats différents et divertissants, une facilité d'utilisation du point de vue technique et, surtout, la possibilité de participation active pour les jeunes étudiants. Le tout est porté par une animation de qualité, personnalisée, qui peut à tout moment réagir aux questions actuelles et aux situations du moment. Ce n'est que dans le contact personnel avec les interlocuteurs que l'on obtient la vivacité, l'authenticité et la flexibilité.

Même si toutes ces conditions sont réunies, un séminaire virtuel réussi n'est pas pour autant une boîte magique qui ferait des lycéens des experts du fédéralisme et de la législation en Allemagne. Que ce soit pour ces séminaires virtuels ou pour tous les autres programmes que nous proposons pour les écoles, nous ne pouvons pas remplacer les cours à l'école et transmettre en une heure ce qui fait partie de tout un cursus scolaire. Mais nous pouvons apporter un complément ciblé et, surtout, offrir quelque chose qui n'est pas présent dans le cours à l'école : l'authentique et la source originale.

Un autre aspect doit être considéré : une heure, c'est court. Et dans un format en ligne, une heure semble encore deux fois moins longue. Nous en avons tous fait l'expérience ces derniers mois lors de nos visioconférences. C'est pourquoi il faut se concentrer plus que jamais sur l'essentiel dans un séminaire virtuel. Dans ce temps limité et, surtout, compte tenu de la marge d'attention réduite devant un écran, il ne s'agit pas de transmettre le plus possible, mais de transmettre l'essentiel, de la façon la plus durable et ciblée possible.

Pour concrétiser ce concept, cela signifie :

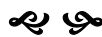
- 1) Formuler des messages fondamentaux clairs.
- 2) Utiliser des formats adaptés au contenu et, dans le même temps, familiers pour le groupe cible. Pour cela, il nous faut être tout simplement « à la page », et savoir quels sont les médias et formats utilisés par les jeunes et comment les employer à bon escient. Une expertise venue de l'extérieur est à cet égard nécessaire.
- 3) Le plus important cependant : les séminaires virtuels ne sauraient être la copie des formats analogiques antérieurs. Au début de la réflexion sur le concept, il devrait

surtout y avoir une nouvelle manière de penser les contenus, les formes et les possibilités techniques.

Nos séminaires virtuels sont la première offre destinée à une génération qui vit l'école et la formation avant tout dans un monde numérique. Ils sont donc aussi la première offre véritablement cross-média, c'est-à-dire associant plusieurs types de médias, que nous proposons en tant que Bundesrat. Nous avons vite remarqué combien il nous faudra à l'avenir interconnecter l'ensemble de nos offres d'information, et quel potentiel immense recèle justement cette interconnexion. Pour les séminaires virtuels, il existera une demande importante y compris après la pandémie. Nous pouvons ainsi développer une offre également pour les écoles qui n'ont pas le temps ou la possibilité de venir jusqu'à Berlin. La pandémie nous a finalement projetés plus rapidement vers un nouveau monde numérique – même si cela s'est fait brutalement, et si le prix à payer en a été terrible.

Nos séminaires virtuels sont une première offre, née de l'urgence, qui est tout sauf parfaite. Mais il s'agit surtout d'un premier pas, un pas important et visible.

Nous n'avons pas le temps de regarder ici un séminaire virtuel complet. Mais je peux toutefois vous montrer notre nouvelle capsule vidéo de présentation. Vous allez la découvrir ici et maintenant en première mondiale. Profitez-en !



**M. le Président Philippe SCHWAB** a invité les membres à poser leurs questions.

**M. José Manuel ARAÚJO** (membre honoraire, Portugal) a voulu savoir si ces programmes étaient spécifiquement destinés à certains groupes d'âge et a demandé combien de webséminaires avaient été développés depuis le début de la pandémie. Il a expliqué qu'au Portugal des visites virtuelles en ligne étaient disponibles depuis le mois d'avril, mais que le contact en ligne lui semblait être un apport supplémentaire très intéressant.

**M. Kleeman** a répondu que ce sont les personnels du service des visiteurs qui créent les webinaires, les mêmes qui d'habitude font les visites. Ce personnel s'adapte au public : il adapte l'information délivrée en fonction du groupe d'âge de la classe qui est en visite.

Il a annoncé que pour le moment 1500 étudiants avaient profité de ces visites sur les cinq derniers mois. Les retours des classes et des professeurs sont très bons. Les enseignants apprécient le programme car ils bénéficient de deux leçons, préparées par le service des visites, qui leurs sont adressées avant la visite de la classe. La première leçon porte sur la démocratie et la seconde sur la procédure législative. Il a conclu qu'il était dommage que les étudiants ne puissent plus réellement visiter Berlin et le Parlement durant cette période, mais qu'ils seraient en mesure de le faire plus tard.

**M. le Président Philippe SCHWAB** a remercié l'intervenant ainsi que les membres pour leur participation.

## **6. Communication par M. Najib EL KHADI, Secrétaire général de la Chambre des représentants du Maroc, « Le Parlement et les citoyens : une nouvelle application mobile »**

La Chambre des Représentants a entrepris depuis quelques années plusieurs initiatives visant à renforcer la confiance des citoyens vis-vis de l'institution législative, à promouvoir son rôle dans la consolidation de la démocratie au Maroc et à consacrer son positionnement en tant que parlement représentatif de la nation. A ce titre, de nombreuses actions ont été réalisées que ce soit dans le cadre du projet « parlement électronique » ou dans le cadre du « parlement ouvert ».

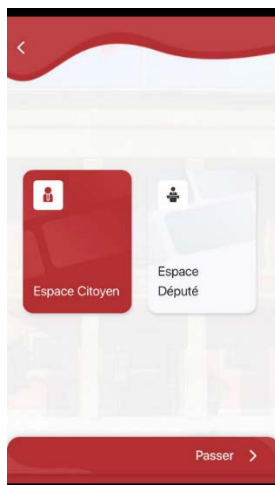
Dans la même perspective, la Chambre des Représentants a lancé cette année une nouvelle application mobile destinée essentiellement au public, permettant aux citoyens de communiquer et d'échanger d'une manière interactive avec leurs représentants à la Chambre.

Elle permettra d'interagir avec les propositions et projets de loi en cours d'examen à la Chambre des Représentants, d'émettre des recommandations et avis sur les sujets de l'ordre du jour, et de suivre les travaux de la Chambre, les vidéos des séances et les actualités.

L'application supporte les deux langues l'arabe et le français, le choix de la langue française a été dicté par la nécessité de prendre en considération les marocains résidents à l'étranger qui constituent une partie importante de la population marocaine.

L'application devra présenter des services électroniques à valeur ajoutée, adaptés à l'environnement mobile avec une présentation des fonctionnalités simple, ergonomique et compatible avec les spécificités des tablettes et téléphones mobile. A ce stade, l'application est en phase de tests avant sa publication et sa mise à la disposition du public, la première phase concerne le cadrage et l'étude préliminaire (Fonctionnelle et technique), la deuxième a été focalisé sur le paramétrage et le développement technique.

On distingue les deux catégories d'utilisateurs de l'application : citoyen et député.



Après enregistrement, le citoyen peut réaliser les actions suivantes :

- Suivre les actualités de la Chambre,
- Communiquer avec les députés et les organes de la Chambre,
- Proposer des questions aux députés, des amendements et des sujets à débattre,
- Exploiter des services électroniques tels que les demandes de visite à la Chambre et à la bibliothèque.

Les actualités sont sous forme de vidéos des séances plénières et autres travaux de la Chambre, il est aussi possible de consulter des articles se rapportant à l'actualité parlementaire, et suivre l'agenda et l'ordre du jour.

Il est en outre possible de sélectionner un organe de la Chambre, lui transmettre des demandes ou des questions et consulter les réponses reçues. Parmi ces organes, on distingue le Président de la Chambre, le Bureau, les Groupes et groupements parlementaires, les Commissions permanentes, les Groupes de travail thématiques, la Commission des pétitions, les Missions d'information, et les députés en général.

Parmi les services électroniques offerts par l'application, il y a possibilité de demander une visite, demander un stage pour les étudiants, demander de consulter l'archive de la Chambre, effectuer une visite virtuelle...

D'autre part, le député dispose de son propre espace lui permettant de consulter les demandes qui lui ont été adressées par les citoyens, d'interagir avec ces demandes et d'y apporter les réponses et éclaircissements.

Il est à noter, que l'application mise à disposition des députés qui sera installée dans leurs tablettes comporte une partie métier, bien sécurisée, destinée uniquement aux députés et leurs offrant un certain nombre de services à forte valeur.

Elle leur permet entre autres d'adresser des questions au Gouvernement, de déposer des amendements et des propositions de lois, de suivre leur courrier, et de profiter des différentes applications et services disponibles sur intranet.

Bien évidemment, ces applications seront mises à jour à fur et à mesure en prenant en considération les remarques, les insuffisances et les nouvelles pistes d'amélioration sur la base de l'exploitation pratique.



**M. Manuel CAVERO** (Espagne) a souligné que cette communication ouvrait des perspectives intéressantes sur la question de la relation entre les Parlements et les citoyens, à la fois sur les relations avec les parlementaires et l'institution en tant que telle. Il a expliqué que le Parlement espagnol a tenu des forums ouverts au public pour lui permettre de poser des questions et proposer des sujets qui pourraient être pris en compte par les sénateurs. Ces sessions étaient initialement très suivies par les sénateurs, et les sessions de « questions/réponses » étaient populaires. Mais l'enthousiasme initial s'est progressivement étiolé et le forum s'est transformé en l'émission de nombreuses plaintes émanant des citoyens qui se plaignaient de l'absence de réponse suffisamment rapide des sénateurs, ou avec des réponses qui ne leur convenaient pas totalement. Il a demandé à M. EL KHADI quelle avait été la



réaction des députés marocains à cette initiative et s'ils étaient obligés de prendre part à l'initiative. Il a constaté que parfois, ce genre d'activité ne donne pas au Parlement une très bonne réputation.

**M. Miguel Landeros PERKIC** (Chili) a voulu savoir si ce programme avait été conçu par le secrétariat général ou par le service de la technologie et de l'information, soulignant que parfois le développement de telles applications ne prend pas tous les aspects en compte et que l'information délivrée n'est pas toujours optimale. Il a donc demandé à avoir plus d'information sur le développement de cette application.

**Mme Ruth Lucia DE WINDT** (Suriname) a voulu savoir comment était assurée la sécurité de ces programmes.

**M. Najib El Khadi** a confirmé que sur le plan théorique ce genre de programme ne peut pas agir comme une baguette magique. Ces initiatives concernent une problématique très profonde : il s'agit de faire un travail pédagogique et de sensibilisation, tout en prenant en considération les éventuels effets négatifs. Des dispositions ont donc été prises pour la sécurité. Par exemple, la traçabilité est assurée lorsqu'un citoyen contacte un député : cela permet au député de savoir qui est le citoyen face à lui.

S'agissant du développement de l'application, il a expliqué que l'idée générale avait été conçue par le secrétariat général, puis que de très nombreuses réunions avaient été tenues avec une société spécialisée chargée du développement, afin de lui donner toutes les informations utiles sur le contexte parlementaire.

Il a confirmé que la sécurité informatique était une préoccupation essentielle des services et qui relève de la compétence du secrétariat général. Des lois relatives à la sécurité informatique ont d'ailleurs été adoptées au Royaume du Maroc, et le Parlement en respecte les termes.

## **7. Questions administratives**

**M. le Président Philippe SCHWAB** a invité Mme Perrine PREUVOT à présenter les grandes lignes du budget de l'association.

**Mme Perrine PREUVOT**, co-secrétaire de l'association, a présenté les grandes lignes du budget réalisé en 2020, et du projet de budget pour 2022.

Elle a précisé, s'agissant du budget réalisé en 2020, que les dépenses avaient été exceptionnellement basses en raison de l'annulation des sessions de Kigali et Genève en raison de la pandémie. Pour cette raison, le budget étant quasiment à l'équilibre, il a été possible de ne solliciter de la part de l'UIP une contribution d'équilibre que d'un faible montant.

Elle a expliqué les données du projet de budget pour l'année 2022 pour lequel les dépenses repartiront à la hausse, deux sessions devant avoir lieu en Indonésie et au Rwanda.

Elle a attiré l'attention des membres sur l'importance de veiller à ce que les services de leurs Parlements procèdent au paiement des cotisations en temps utile, et en suivant

les indications précisées dans les appels à cotisations qui leur sont adressés en début d'année pour éviter toute erreur de paiement.

**M. le Président Philippe SCHWAB** a remercié Mme PREUVOT pour ses explications et le travail mené sur la gestion du budget de l'association. Il a ensuite invité l'Association à adopter le projet de budget.

Le budget a été *approuvé*.

## **8. Ordre du jour de la prochaine session (Indonésie) en mars 2022**

**M. le Président Philippe SCHWAB** a présenté le projet d'ordre du jour de la prochaine session, qui se tiendra à Nusa Dua (Bali) en Indonésie en mars 2022.

### ➤ **Sujets à l'ordre du jour pour janvier 2021 (session annulée)**

#### **Débat général : Les déplacements des parlementaires : règles applicables aux frais de mission**

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

Pour un exercice digne et transparent de leur mandat, les parlementaires ont, au fil des ans, élaboré différents régimes qui définissent comment compenser leurs dépenses pour les déplacements de leur domicile au siège du Parlement.

En tant que représentants des circonscriptions, il apparaît en effet naturel que des règles soient appliquées afin de financer les déplacements nécessaires à leur engagement au niveau régional comme national.

Des formes d'indemnisation sont également définies pour les déplacements internationaux effectués dans le cadre d'une activité parlementaire internationale qui se révèle de plus en plus intense.

Ce débat général propose d'analyser les différents régimes et formes d'indemnisation qui existent, dans le contexte d'un contrôle de plus en plus étroit des dépenses parlementaires.

#### **Débat général avec groupes informels de discussion: Une aide à la transition : proposer un soutien aux parlementaires qui quittent ou doivent quitter leur mandat.**

Conduite du débat : M. Charles ROBERT, Greffier de la Chambre des Communes du Canada

Thèmes des groupes informels de discussion

1. Les systèmes de financement de la retraite des parlementaires
2. Les systèmes de soutien aux parlementaires qui ne se présentent pas à un nouveau mandat
3. Les systèmes de soutien aux parlementaires qui échouent à être réélus

### ➤ **Sujets possibles de débats généraux**

**Thème: La rénovation des bâtiments parlementaires : quelles fonctions doivent-ils assurer?** Comment trouver un équilibre entre l'organisation des débats à distance et les travaux physiques au sein des bâtiments parlementaires du futur?

Modérateur : M. Alexis WINTONIAK, Secrétaire général adjoint du Parlement autrichien

**Thème : La Soft law : quelle place pour cette législation dans notre société ?**

Modérateur : Philippe SCHWAB, Secrétaire général du Parlement fédéral Suisse

➤ **Communications**

M. Ahmed Al Nadabi, Secrétaire général du Conseil de la Shura d'Oman : "La restructuration du Secrétariat général du Conseil de la Choura en application des objectifs du programme « Vision future d'Oman 2040 »

M. Raúl Guzman, Secrétaire général du Sénat du Chili, Remarques sur la transparence législative en Amérique latine.

➤ **Autres points**

1. Présentation sur les développements récents au sein de l'Union Interparlementaire
2. Présentation des progrès récents en lien avec le projet de Centre pour l'innovation au Parlement
3. Questions administratives
4. Projet d'ordre du jour de la prochaine session en automne 2022
5. Elections

**M. le Président Philippe SCHWAB** a invité les membres à prendre contact avec le secrétariat pour toute question ou proposition de communication ou de contribution à un débat général.

Le projet d'ordre du jour a été *approuvé* par l'Association.

## **9 Clôture de la session**

**M. le Président Philippe SCHWAB** a remercié les membres pour leur participation très active aux travaux de l'association.

Il a remercié les co-secrétaires Elektra GARVIE-ADAMS et Perrine PREUVOT pour leur travail à la fois pendant la session et entre les sessions, et a également salué le travail des secrétaires Daniel MOELLER et Karine VELASCO qui, par leur aide précieuse, facilitent le déroulement des sessions.

Au nom de toute l'association, il a remercié les interprètes qui permettent aux membres de se comprendre et d'échanger.

Il a adressé ses remerciements finaux aux hôtes espagnols pour leur accueil très chaleureux qui a permis aux membres de l'association de vivre de belles retrouvailles.

**Le vice-président Najib EL KHADI** a pris la parole pour remercier, au nom du Comité exécutif et de tous les membres de l'association, M. SCHWAB pour l'excellence de sa présidence. Il a souligné qu'il était parvenu à diriger les travaux de l'association avec une grande attention, en faisant preuve à la fois de souplesse et de rigueur. Il a conclu qu'il constituait un modèle inspirant de secrétaire général.

**M. le Président Philippe SCHWAB** a remercié M. EL KHADI pour ses propos. Il a déclaré qu'après avoir eu le plaisir d'avoir été le chef d'orchestre de l'association, il était heureux de quitter le pupitre pour retourner jouer de la musique avec les membres.

**M. le Président Philippe SCHWAB** a salué les membres et levé la session.

La séance est levée à 17h15.



## ASSOCIATION DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DES PARLEMENTS

L'Association des secrétaires généraux des Parlements, qui s'est réunie la première fois à Oslo le 16 août 1939, est un organisme consultatif de l'Union interparlementaire. Elle s'efforce de faciliter les contacts personnels entre les titulaires des fonctions de secrétaire général d'une assemblée parlementaire, que cette Chambre appartienne ou non à l'Union.

L'Association a pour mission d'étudier la procédure, la pratique et les méthodes de travail des divers Parlements et de suggérer les mesures propres à améliorer ces méthodes et à assurer la coopération entre les services de ces Parlements. Elle apporte également à l'Union interparlementaire, quand celle-ci le lui demande, sa collaboration sur les questions de sa compétence.

### Comité exécutif (Madrid, novembre 2021)

*Président* : Philippe Schwab (Suisse)

*Vice-président* : Najid El Khadi (Maroc)

*Membres élus* : Charles Robert (Canada), Lydia Kandetu (Namibie), José Pedro Montero (Uruguay).

*Anciens Présidents et membres honoraires* : Doris Katai Katebe Mwinga (Zambie), Marc Bosc (Canada), Hafnaoui Amrani (Algérie), Anders Forsberg (Suède), Ian Harris (Australie), Adelina Sà Carvalho (Portugal), Sir Michael Davies (Royaume-Uni), Doudou Ndiaye (Sénégal), Helge Hjortdal (Danemark), Jacques Ollé-Laprune (France)

### Informations constitutionnelles et parlementaires

Publiée par l'Association des secrétaires généraux des Parlements sous les auspices de l'Union interparlementaire, la revue *Informations constitutionnelles et parlementaires* paraît semestriellement, en français et en anglais. Elle est disponible gratuitement sur le site Internet de l'ASGP : [www.asgp.co/fr](http://www.asgp.co/fr)

Pour toute demande complémentaire, s'adresser aux co-secrétaires :

| <b>Secrétariat français :</b>   | <b>British Secretariat :</b>  |
|---|---|
| Mme Perrine Preuvot, Assemblée nationale<br>126, rue de l'Université 75355 Paris 07 SP,<br>France<br>Tel: (33) 1 40 63 65 68<br>courriel : <a href="mailto:ppreuvot@assemblee-nationale.fr">ppreuvot@assemblee-nationale.fr</a> | Elektra Garvie-Adams, House of Commons<br>c/o Daniel Moeller,<br>European Scrutiny Committee,<br>House of Commons, Palace of Westminster<br>London SW1A 0AA United Kingdom.<br>Tel: (44) 20 7219 0867<br>e-mail: <a href="mailto:garvieadamse@parliament.uk">garvieadamse@parliament.uk</a> |