

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

## **Association des Secrétaires Généraux des Parlements**

### **COMMUNICATION**

du

**Dr. Remco NEHMELMAN**  
**Secrétaire général du Sénat des Pays-Bas**

sur

**”Les conventions constitutionnelles au Parlement néerlandais”**

**Session de Nusa Dua**  
**mars 2022**

Chers collègues,

C'est un grand plaisir pour moi de vous retrouver aujourd'hui. Un plaisir encore plus grand parce que nous n'avons pu nous réunir physiquement pendant deux ans en raison de la pandémie de COVID-19. Même en novembre dernier, la situation sanitaire aux Pays-Bas ne m'a pas permis de me rendre à Madrid. Je suis content que notre Comité exécutif ait pris l'initiative d'organiser deux sessions en distanciel durant la pandémie. Ces sessions nous ont permis de débattre de sujets importants, notamment sur la façon dont nos parlements nationaux ont géré la pandémie et les restrictions dues à la COVID-19 dans leurs pays respectifs. Malheureusement, se réunir en distanciel n'offre pas la possibilité d'avoir des conversations plus informelles, d'avoir des contacts bilatéraux en marge de la conférence, de déjeuner ensemble et de s'échanger des cartes de visite dans les couloirs. Ces moments informels entre collègues m'ont sincèrement manqué et c'est pourquoi je suis très heureux d'être ici aujourd'hui parmi vous, même si une ombre plane sur cette conférence en raison de la terrible situation actuelle en Ukraine. Mes pensées vont au peuple de l'Ukraine et à nos collègues du parlement ukrainien. Espérons que cette situation inhumaine, causée par l'invasion russe, prendra bientôt fin.

Je remercie le Comité exécutif et le parlement indonésien de l'excellente organisation de cette conférence et de l'opportunité qui m'a été donnée de m'adresser à vous au cours de cette session sur le sujet des « Conventions constitutionnelles ».

Chers collègues,

Le monde et, partant, la politique sont toujours sujets à des changements. La globalisation, l'informatisation, la montée de nouveaux partis politiques et la fragmentation du paysage politique peuvent changer les normes et règles du parlement. Si ces nouvelles normes et règles ne mènent généralement pas à des changements (directs) de la constitution, une catégorie différente de règles émerge : les conventions constitutionnelles. Les conventions sont des règles tacites du jeu politique tenues pour obligatoires par ceux et celles qui sont concernés par le fonctionnement de la constitution. S'il ne s'agit en aucun cas de règles légales, elles occupent néanmoins une position intermédiaire entre le jeu purement politique et la loi constitutionnelle. Généralement, les conventions découlent de pratiques constitutionnelles établies, mais peuvent également être créées de manière délibérée.

Des conventions existent dans toutes les constitutions du monde et les Pays-Bas font pas exception. Si les règles constitutionnelles néerlandaises régissant les relations dans et entre le gouvernement et le parlement sont restées pratiquement inchangées depuis 1848, la société néerlandaise a connu, quant à elle, des transformations significatives, comme la montée de partis politiques, l'expansion du rôle de l'État, la mondialisation et la fragmentation croissante du Sénat et de la Chambre des Représentants. Tous ces changements sociétaux bien réels n'ont résulté qu'en un nombre très limité d'amendements de la loi nationale. Une situation qui, dans de nombreux cas, rend très difficile l'application de règles reflétant le jeu politique actuel. C'est pourquoi les Règlements intérieurs respectifs du Sénat et de la Chambre des Représentants ont gagné en importance ces dernières années. Ceux-ci sont, à leur tour, complétés par les conventions, qui comblent partiellement les lacunes de la

constitution néerlandaise. Une des conventions les plus connues au sein de l'organisation constitutionnelle néerlandaise est que le processus de formation du gouvernement est largement basé sur des lois constitutionnelles et coutumes tacites. Un autre exemple est le rôle du Sénat, qui n'est pas défini en des termes concrets.

Ces dernières années, le Sénat a consacré relativement moins de temps à la législation et davantage à d'autres sujets politiques (d'orientation générale). La question est de savoir dans quelle mesure le rôle du Sénat répète le travail de la Chambre des Représentants. La coutume – les conventions – garantit que le Sénat se concentre sur ses tâches et responsabilités.

À cela s'ajoute le fait que les membres du Sénat néerlandais soumettent davantage de motions ces dernières années qu'au cours des vingt années précédentes, mais qu'un nombre relativement inférieur de ces motions est adopté. La question est de savoir si les membres du Sénat néerlandais, plus que par le passé, privilégient peut-être la nature déclaratoire d'une motion, plutôt que de se demander si elle sera acceptée au moment où la motion est soumise au vote. De cette question découle une autre question, qui est de savoir si cette tendance correspond aux règles tacites de bonne conduite politique. Les conventions constitutionnelles sont également considérées comme des règles de bonne conduite politique. Elles supposent traditionnellement une certaine retenue, notamment dans l'exercice des pouvoirs.

En d'autres mots, les conventions constitutionnelles permettent au système de fonctionner, mais sont également sources d'enjeux et d'interrogations en termes de responsabilités et de légalité.

Tous les niveaux de pouvoir (législatif, judiciaire et exécutif) connaissent des conventions constitutionnelles. Celles-ci sous-tendent un principe de gouvernance responsable. Les membres du parlement doivent exercer leurs pouvoirs légaux avec retenue, s'abstenir de tout abus de la charge publique et respecter le rôle et les fonctions constitutionnelles des autres niveaux de pouvoir. En ce qui concerne le travail de nos organes parlementaires, la question mérite d'être posée si les membres de parlement prennent toujours leur responsabilité et se tiennent mutuellement responsables des règles de bonne conduite politique. Comment les équipes parlementaires peuvent-elles encourager une bonne conduite politique ?

Une autre question est de savoir dans quelle mesure les conventions peuvent être considérées comme juridiquement contraignantes et dans quelle mesure des sanctions peuvent être imposées aux membres qui ne les respectent pas. En réalité, les conventions sont des règles non légales et donc juridiquement non contraignantes. Néanmoins, leur non-observation peut exposer à des sanctions politiques. Les conventions jouent de cette manière un rôle important dans la constitution néerlandaise en garantissant la conformité de la constitution aux valeurs constitutionnelles en cours.

Enfin, les conventions sont toujours sujettes à des changements et de nouvelles conventions peuvent émerger d'un champ politique mouvant. Cela signifie que des

changements constitutionnels majeurs peuvent se produire sans amendement fondamental de la loi.

Chers collègues, je pense que nous pouvons conclure que l'application de règles de bonne conduite politique revêt une importance fondamentale, même si les conventions en la matière n'ont pas de réelle valeur contraignante. Elles jouent néanmoins un rôle important dans la vision de la politique. Dans notre rôle de Secrétaire général, nous avons la responsabilité de nous assurer que chacun connaît les règles tacites et y adhère. De cette manière, nous pouvons garantir que la politique est menée de la manière qui convient.