



UNION INTERPARLEMENTAIRE

INTER-PARLIAMENTARY UNION

# Informations Constitutionnelles & Parlementaires

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

Souhaits de bienvenue et présentation du système parlementaire du Vietnam  
(*NGUYEN Hanh Phuc, Vietnam*)

Le rapport à la société du Conseil de Shura d'Arabie Saoudite : espoirs et réalité  
(*Mohamed AL-AMR, Arabie saoudite*)

Les relations publiques des Parlements : le cas du Parlement turc  
(*İrfan NEZİROĞLU, Turquie*)

Mesures de transparence – transparence active et droit d'accès des citoyens aux informations  
publiques au sein du Sénat espagnol  
(*Manuel CAVERO, Espagne*)

Le statut administratif des groupes politiques parlementaires  
(*Christophe PALLEZ, France*)

Pouvoirs et compétences des partis de la majorité et de l'opposition dans un Parlement  
multi-partis  
(*Geert Jan A. HAMILTON, Pays-Bas*)

Lobbying et groupes d'intérêts – l'autre face du processus législatif (*Débat général*)

La consolidation législative au Portugal : mieux légiférer, au plus proche des citoyens  
(*José Manuel ARAUJO, Portugal*)

La formation du Gouvernement aux Pays-Bas en 2012  
(*Geert Jan A. HAMILTON, Pays-Bas*)

Quand l'indépendance du législateur est jugée : un examen des conséquences de la démission  
des membres du parti du Gouvernement sur leur statut au Parlement  
(*Jane L. KIBIRIGE, Ouganda*)

Quelle structure de secrétariat général est-elle la plus efficace ? (*Débat général*)

Le système de la commission en Inde : l'effectivité de la mise en oeuvre de la responsabilité de  
l'Exécutif  
(*Anoop MISHRA, Inde*)

## 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 pour suivre les activités de l'Organisation. On s'y abonne auprès du secrétariat de l'Union à Genève.

**LISTE DES PARTICIPANTS**

NOM	PAYS
M. Sayed Hafizullah HASHIMI	Afghanistan
M. Khudai Nazar NASRAT	Afghanistan
M. Rahimullah GHALIB	Afghanistan
Mr. Gengezi MGIDLANA	Afrique du Sud
Mr. Masibulele XASO	Afrique du Sud
Dr. Hafnaoui AMRANI	Algérie
M. Bachir SLIMANI	Algérie
Dr. Horst RISSE	Allemagne
Dr. Ulrich SCHÖLER	Allemagne
Dr. Mohammed Abdullah AL-AMR	Arabie saoudite
Mme Claressa SURTEES	Australie
M. Alexis WINTONIAK	Autriche
M. Abdulla ALDOSERI	Bahreïn
M. Md. Ashraful MOQBUL	Bangladesh
M. Hugo HONDEQUIN	Belgique
M. Marc VAN DER HULST	Belgique
M. Tshewang NORBU	Bhoutan
Mme Barbara DITHAPO	Botswana
Mme Emma ZOBILMA MANTORO	Burkina Faso
M. Renovat NIYONZIMA	Burundi
M. Marc RWABAHUNGU	Burundi

NOM	PAYS
M. OUM Sarith	Cambodge
M. Victor YÉÑÉ OSSOMBA	Cameroun
M. Mario LABBE	Chili
M. Luis ROJAS GALLARDO	Chili
Mme Vassiliki ANASTASSIADOU	Chypre
M. David BYAZA-SANDA LUTALA	Congo (République Démocratique du)
M. Modrikpe Patrice MADJUBOLE	Congo (République Démocratique du)
M. PARK Heong-Joon	Corée (République de)
M. Claus DETHLEFSEN	Danemark
M. Mohamed Salem AL-MAZROUI	Emirats Arabes Unis
M. Abdulrahman AL SHAMSI	Emirats Arabes Unis
M. Manuel CAVERO	Espagne
M. Carlos GUTIÉRREZ VICÉN	Espagne
M. Debebe BARUD	Ethiopie
M. Negus LEMMA GEBRE	Ethiopie
M. Seppo TIITINEN	Finlande
M. Christophe PALLEZ	France
Mme Corinne LUQUIENS	France
M. Zurab MARAKVELIDZE	Géorgie
M. Bienvenido EKUA ESONO ABE	Guinée Equatoriale

NOM	PAYS
M. Victorino Nka OBIANG MAYE	Guinée Equatoriale
Dr. György SUCH	Hongrie
M. Shumsher K. SHERIFF	Inde
M. Anoop MISHRA	Inde
M. Ayad Namik MAJID	Irak
M. Helgi BERNÓDUSSON	Islande
M. Hamad GHRAIR	Jordanie
M. Justin N. BUNDI	Kenya
M. Allam Ali Jaafer AL-KANDARI	Koweït
Mme Daiva RAUDONIENE	Lituanie
M. Riduan RAHMAT	Malaisie
M. Ahmed MOHAMED	Maldives
M. Abdelouahed KHOUJA	Maroc
M. Najib EL KHADI	Maroc
M. Byambadorj BOLDBAATAR	Mongolie
Mme Juliet MUPURUA	Namibie
M. Boubacar SABO	Niger
M. Basil EDHERE	Nigéria
M. Sheikh Ali bin Nasir bin Hamed AL-MAHROOQI	Oman
Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE	Ouganda
M. Paul GAMUSI WABWIRE	Ouganda

NOM	PAYS
M. Amjed Pervez MALIK	Pakistan
M. Mohammad RIAZ	Pakistan
Mr. Frank WEVER	Panama
Mr. Geert Jan A. HAMILTON	Pays-Bas
Mr. Henk BAKKER	Pays-Bas
Mr. Oscar G. YABES	Philippines
Mrs. Marilyn B. BARUA-YAP	Philippines
Mr. Artemio A. ADASA	Philippines
Mrs. Ewa POLKOWSKA	Pologne
Mr. Lech CZAPLA	Pologne
Mr. José Manuel ARAÚJO	Portugal
Mr. Edward OLLARD	Royaume-Uni
Mr. Sergey MARTYNOV	Russie (Fédération de)
M. Domingos José TRINDADE BOA MORTE	Sao Tomé et Príncipe
M. Baye Niass CISSÉ	Sénégal
Mr. Abdelgadir ABDALLA KHALLAFALLA	Soudan
Mr. Dhammika DASANAYAKE	Sri Lanka
Mr. Neil IDDAWALA	Sri Lanka
Ms. Kathrin FLOSSING	Suède
M. Philippe SCHWAB	Suisse
M. Gali Massa HAROU	Tchad

NOM	PAYS
Mr. Jiří UKLEIN	République tchèque
Mr. Petr KYNŠTETR	République tchèque
Mr. Somsak MANUNPICHU	Thaïlande
Mrs. Saithip CHAOWALITTAWIL	Thaïlande
Mr. Charae PANPRUANG	Thaïlande
Mr. Mateus XIMENES BELO	Timor Leste
Dr. İrfan NEZİROĞLU	Turquie
Dr. José Pedro MONTERO	Uruguay
Mr. NGUYEN Hanh Phuc	Vietnam
Mrs. Doris Katai Katebe MWINGA	Zambie
Mrs. Cecilia MBEWE	Zambie

**MEMBRES ASSOCIÉS/ASSOCIATE MEMBERS**

M. Kenneth MADETE	Assemblée législative Est-Africaine (ALEA)
Dr. Cheick Abdulkader DANSOKO	Parlement de la CEDEAO
Mme Maria SANWIDI WARE	Comité Interparlementaire de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)
M. Said MOKADEM	Conseil consultatif maghrébin

**SUPLÉANTS/SUBSTITUTES**

M. Srun DARA (pour M. LENG Peng Long)	Cambodge
M. André Gagnon (pour M. Marc BOSCH)	Canada

M Tatang SUTHARSA (pour Dr Winantuningtyas Titi SWASANANY)	Indonésie
M. Yasuo KURATA (pour M. Takeshi NAKAMURA)	Japon
M. George Ionut DUMITRICA (pour M. Cristian PANCIU)	Roumanie
Mme Olga FOLOMEEVA (pour M. Sergey MARTYNOV)	Russie ( Fédération de)
M. Jossey MWAKASYUKA (pour Dr. Thomas Didimu KASHILILAH)	Tanzanie
Mme Philippa HELME (pour Mr. David NATZLER)	Royaume-Uni
Mme La-Or PUTORNJAI (pour Mme Norarut PIMSEN)	Thaïlande
M. Oscar PIQUINELA (pour Mme Virginia ORTIZ)	Uruguay

**AUTRES PRÉSENTS/ALSO PRESENT**

Mme Sandisiwe SCHALK	Afrique du Sud
M. Michael WATERS	Afrique du Sud
M. Ahmad MORSHIDI	Brunei
M. Pehin Dato Hj JUDIN	Brunei
Mme Rose Aminah ISMAIL	Brunei
M. Ivan Mitov SLAVCHOV	Bulgarie
M. Roger Mbombo GAYALA	Congo (République Démocratique du)
M. Hassan Said GOUMANHEH	Djibouti
Mme Warsiti ALFIAH	Indonésie
Mme Sulis WINURINI	Indonésie
Mme Hanan ALFATLAWI	Irak
Mme Thiha HAN	Myanmar



Dr Rabi AUDU	Nigéria
M. Bashar SULAIMAN	Palestine
M. José CORTILLA	Panama
M. Owen MWANDUMBYA	Tanzanie
Mme Andhika THONGPRASOM	Thaïlande
Mme Kanjanat SIRIWONG	Thaïlande
Mme Tatiya RATANAWIROJ	Thaïlande
M. Pakorn NUANMANEE	Thaïlande
M. Kunnavuti TUNTRAKUL	Thaïlande
Mme Krisanee MASRICHAN	Thaïlande
Mme Kanteera LEELANOND	Thaïlande
Mme Agata KARKOWSKA-SOKOLOWSKA	Pologne
M. Edgardo PANGILINAN	Philippines
Dr. Fadia DIB	République arabe syrienne
Mme Ammar BAGDADHE	République arabe syrienne
Mme Fade WARDEH	République arabe syrienne
M. NGUYEN Sy Dung	Vietnam
Mme NGUYEN Thuy Anh	Vietnam
M. NGUYEN Van Tien	Vietnam
M. Maxas NG'ONGA	Zambie
Mme Victoria KALIMA	Zambie
M. Oliver SPENCER	OSCE

## Table des matières

<b>PREMIERE SEANCE – Dimanche 29 mars 2015 (matin)</b> .....	<b>11</b>
1. Ouverture de la session .....	11
2. Elections au Comité exécutif.....	11
3. Ordre du jour de la session.....	12
4. Nouveaux membres.....	15
5. Souhails de bienvenue et présentation du système parlementaire du Vietnam, par M. NGUYEN Hanh Phuc, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Vietnam.....	16
6. Communication du Dr Mohamed AL-AMR, Secrétaire général du Conseil de Shura d'Arabie Saoudite : « Le rapport à la société du Conseil de Shura d'Arabie Saoudite : espoirs et réalité » .....	21
7. Communication de Dr İrfan NEZİROĞLU, Secrétaire général de la Grande Assemblée nationale de Turquie : « Les relations publiques des Parlements : le cas du Parlement turc » .....	26
8. Communication de M. Manuel CAVERO, Secrétaire général du Sénat d'Espagne : « Mesures de transparence – transparence active et droit d'accès des citoyens aux informations publiques au sein du Sénat espagnol » .....	38
<b>DEUXIEME SEANCE - Dimanche 29 mars 2015 (après-midi)</b> .....	<b>50</b>
1. Remarques introductives .....	50
2. Communication de M. Christophe PALLEZ, Secrétaire général de la Questure de l'Assemblée nationale de France : « Le statut administratif des groupes politiques parlementaires » .....	50
3. Communication de M. Geert Jan A. HAMILTON, Greffier du Sénat des Etats généraux des Pays-Bas : « Pouvoirs et compétences des partis de la majorité et de l'opposition dans un Parlement multi-partis » .....	55
4. Débat général: Lobbying et groupes d'intérêts – l'autre face du processus législatif.....	60
5. Remarques de conclusion .....	67
<b>TROISIEME SEANCE - Mardi 31 mars 2015 (matin)</b> .....	<b>68</b>
1. Remarques introductives .....	68
2. Ordre du jour.....	68
3. Nouveaux membres.....	70

4. Communication de M. José Manuel ARAUJO, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée de la République du Portugal: « La consolidation législative au Portugal : mieux légiférer, au plus proche des citoyens » .....	70
5. Elections .....	82
<b>QUATRIEME SEANCE - Mardi 31 mars 2015 (après-midi) .....</b>	<b>83</b>
1. Remarques introductives .....	83
2. Communication de M. Geert Jan HAMILTON Secrétaire général du Sénat des Etats généraux des Pays-Bas « La formation du Gouvernement aux Pays-Bas en 2012 ».....	84
3. Communication de Mme Jane L. KIBIRIGE, greffière du Parlement de la République d'Ouganda : « Quand l'indépendance du législateur est jugée : un examen des conséquences de la démission des membres du parti du Gouvernement sur leur statut au Parlement ».....	87
4. Election de deux membres ordinaires du Comité exécutif.....	93
5. Débat général : Quelle structure de secrétariat général est-elle la plus efficace ? . 94 Conduite du débat : M. NGUYEN Hanh Phuc, Secrétaire général de l'Assemblée nationale de Vietnam.....	94
<b>CINQUIEME SEANCE - Mercredi 1<sup>er</sup> avril 2015 (matin) .....</b>	<b>99</b>
1. Remarques introductives .....	99
2. Nouveau membre .....	99
3. Communication de M. Anoop MISHRA, Secrétaire général du Lok Sabha d'Inde, « Le système de la commission en Inde : l'effectivité de la mise en oeuvre de la responsabilité de l'Exécutif ».....	99
4. Présentation sur les développements récents au sein de l'Union Interparlementaire .....	111
5. Projet d'ordre du jour de la prochaine session à Genève (Suisse), 18-21 octobre 2015.....	113

# **PREMIERE SEANCE**

**Dimanche 29 mars 2015 (matin)**

***Présidence de Mme Doris Katai Katebe MWINGA***

*La séance est ouverte à 10h45.*

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

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a ouvert la session, sa première en tant que présidente. Elle a remercié M. Marc BOSCH pour son travail.

Elle a remercié les hôtes vietnamiens, qui ont fourni d'excellentes installations. D'intéressants événements seront organisés. L'Association entendra le secrétaire général vietnamien un peu plus tard dans la matinée.

Elle a indiqué que l'équipe était là pour accueillir les membres pendant les réunions : Emily et Inés se trouvent près de l'estrade et Daniel et Karine près de l'entrée de la salle. En dehors des réunions, l'équipe se trouve à l'étage du dessous dans le bureau 244C.

La présidente a rappelé aux membres de vérifier dès à présent que les détails les concernant sur la liste des membres sont corrects et de bien vouloir signer. Elle a également demandé aux membres leur photo pour alimenter le site Internet.

Les membres participeront à une excursion à Trang An le lundi 30 mars. La présidente a exposé les modalités de la visite et demandé aux membres de bien vouloir remettre le formulaire avec leur réponse au secrétariat dès que possible.

La présidente a annoncé que le secrétariat de l'UIP venait d'apprendre que la Colombie devait annuler l'accueil de la session d'automne cette année, qui devait avoir lieu à Carthagène des Indes. Par conséquent, la prochaine session aura lieu à Genève, et les dates sont avancées du 18 au 21 octobre.

A la fin de la séance de la matinée, une photo de groupe sera prise.

## **2. Elections au Comité exécutif**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a annoncé qu'il y aurait probablement deux élections pendant la session, une pour la vice-présidence et une autre pour au moins un poste de membre ordinaire du Comité exécutif.

Le vote pour la vice-présidence, si nécessaire, aurait lieu le mardi à 10h30. La date limite de présentation des candidatures pour la vice-présidence est fixée ce jour à 16h.

Le vote pour un ou deux postes de membre ordinaire au Comité exécutif, si nécessaire, aurait lieu le mardi à 16h avec une date limite de présentation des candidatures à 10h45.

Elle a rappelé aux membres qu'il était d'usage que les candidats soient des membres expérimentés et actifs dans l'Association. Les femmes demeurent sous représentées, comme les francophones. Elle a expliqué la procédure pour être candidat en rappelant que l'équipe était disponible pour fournir toute information et assistance.

Elle a annoncé qu'une candidature pour le poste de vice-président avait déjà été reçue, de la part de M. Philippe SCHWAB de Suisse. Deux candidatures au poste de membre ordinaire ont été reçues de la part de Mme Claressa SURTEES de l'Australie et de M. ARAUJO du Portugal.

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

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a présenté les modifications suivantes :

- mardi après-midi : Mme Jacqueline BIESHEUVEL-VERMEIJDEN (Pays-Bas) n'est pas en mesure d'assister à la session. Sa communication sera présentée par l'un de ses collègues, M. Hans BAKKER. Mme Kathrin FLOSSING (Suède) présentera sa communication l'après-midi. Si des élections devaient se tenir à ce moment-là, sa communication serait reportée au mercredi matin.
- mercredi matin : une communication de M. Kyaw SOE du Myanmar a été ajoutée : « Le Hluttaw du Myanmar et le rôle des technologies de l'information et de la communication dans son développement ».

M. José Pedro MONTERO (Uruguay) a souhaité reporter sa communication à la prochaine session d'octobre.

Elle a donné lecture de l'ordre du jour tel qu'adopté par le Comité exécutif.

#### **Dimanche 29 mars (matin)**

**9h30**

- Réunion du Comité exécutif

**10h30**

- Ouverture de la session
- Ordre du jour de la session
- Nouveaux membres
- Souhais de bienvenue et présentation du système parlementaire du Vietnam, par M. NGUYEN Hanh Phuc, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Vietnam  
Thème : Les relations publiques et médiatiques
- Communication du Dr Mohamed AL-AMR, Secrétaire général du Conseil de Shura d'Arabie

Saoudite: « Le rapport à la société du Conseil de Shura d'Arabie Saoudite : espoirs et réalité »

- Communication de Dr İrfan NEZİROĞLU, Secrétaire général de la Grande Assemblée nationale de Turquie : « Les relations publiques des Parlements : le cas du Parlement turc »
- Communication de M. Manuel CAVERO, Secrétaire général du Sénat d'Espagne : « Mesures de transparence – transparence active et droit d'accès des citoyens aux informations publiques au sein du Sénat espagnol »

**Dimanche 29 mars (après-midi)  
14h30**

Thème : Les groupes politiques au Parlement

- Communication de M. Christophe PALLEZ, Secrétaire général de la Questure de l'Assemblée nationale de France : « Le statut administratif des groupes politiques parlementaires »
- Communication de M. Geert Jan A. HAMILTON, Greffier du Sénat des Etats généraux des Pays-Bas : « Pouvoirs et compétences des partis de la majorité et de l'opposition dans un Parlement multi-partis »
- Débat général : Lobbying et groupes d'intérêts – l'autre face du processus législatif  
Conduite du débat : M. Philippe SCHWAB, Secrétaire général de l'Assemblée fédérale de la Confédération suisse

*Mot sur le débat général :*

La loi est le résultat d'un processus faisant intervenir de nombreux acteurs, au premier chef le Parlement et ses commissions, ainsi que le Gouvernement. D'autres corps constitués sont également appelés à jouer un rôle actif ou de consultation. Suivant les cas, il peut s'agir des cours constitutionnelles et administratives, d'organes de surveillance financière ou d'autorités autonomes.

Mais les décisions parlementaires sont aussi le résultat d'influences extérieures, portées par des groupes économiques ou sociaux qui défendent des intérêts catégoriels. L'influence de ces acteurs est difficile à mesurer car ils échappent souvent aux exigences de transparence du débat démocratique. Leur présence discrète dans les corridors du pouvoir (lobbyisme) laisse craindre une confiscation du processus décisionnel.

L'objectif du débat général sera de dresser un état de la situation et d'examiner l'efficacité des dispositifs encadrant les lobbies.

**16 h**

**Heure limite de dépôt des candidatures pour l'élection destinée à pourvoir un poste de vice-président de l'ASGP**

**Lundi 30 mars**

**Excursion à TRANG AN,  
site classé au patrimoine mondial de l'humanité  
(8h30 – 17h)**

Situé sur la rive méridionale du delta du fleuve Rouge, Trang An est un spectaculaire paysage de pitons karstiques sillonné de vallées, pour certaines immergées, et encadré

de falaises abruptes, presque verticales. L'exploration de quelques-unes des grottes les plus en altitude qui ponctuent ce paysage a mis au jour des traces archéologiques d'une activité humaine qui remonte à 30 000 ans environ. Elles illustrent l'occupation de ce massif par des chasseurs-cueilleurs et leur adaptation aux changements climatiques et environnementaux. Le bien comprend aussi Hoa Lu, l'ancienne capitale du Viet Nam aux Xe et XIe siècles, ainsi que des temples, des pagodes et des paysages de rizières, de villages et de lieux sacrés. <http://whc.unesco.org/fr/list/1438/>

**Mardi 31 mars (matin)**  
**9h30**

- Réunion du Comité exécutif

**10h**

- Communication de Mme Jane L. KIBIRIGE, greffière du Parlement de la République d'Ouganda : « Quand l'indépendance du législateur est jugée : un examen des conséquences de la démission des membres du parti du Gouvernement sur leur statut au Parlement »
- Communication de M. José Manuel ARAÚJO, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée de la République du Portugal : « La consolidation législative au Portugal : mieux légiférer, au plus proche des citoyens »

**11h**

**Visite et déjeuner au Parlement vietnamien**

**10h45**

**Eventuellement, élection d'un vice-président de l'ASGP et heure limite de dépôt des candidatures au poste de membre ordinaire du Comité exécutif**

**Mardi 31 mars (après-midi)**

**15h**

- Communication de Mr Henk BAKKER, Directeur de la gestion opérationnelle de la Chambre des Représentants des Etats généraux des Pays-Bas : « La formation du Gouvernement aux Pays-Bas en 2012 »
- Communication de Mme Kathrin FLOSSING, Secrétaire générale du Riksdagen de Suède : « Le langage clair : une stratégie prometteuse au Parlement suédois, pour une communication claire et une amélioration de l'efficacité »
- Débat général : *Quelle structure de secrétariat général est-elle la plus efficace ?*  
Conduite du débat : M. NGUYEN Hanh Phuc, Secrétaire général de l'Assemblée nationale de Vietnam

*Mot sur le débat général :*

Les secrétariats généraux parlementaires ont des structures différentes. Dans un contexte d'installation récente - ou de réinstallation - de Parlements à travers le monde, l'objet de ce débat est d'examiner les différents modèles de secrétariats généraux, avec

une analyse particulière de leur efficacité dans les missions de gestion administrative et d'appui au législateur, et la symbiose avec le travail du Parlement.

**16h**

**Eventuellement, élection d'un membre ordinaire du Comité Exécutif**

L'ordre du jour a été *accepté*.

**Mercredi 1er avril (matin)**

**9h30**

- Réunion du Comité exécutif

**10h**

- Communication de M. Anoop MISHRA, Secrétaire général du Lok Sabha d'Inde, « Le système de la commission en Inde : l'effectivité de la mise en oeuvre de la responsabilité de l'Exécutif »
- Communication de M. Kyaw SOE, Directeur général de l'Assemblée de l'Union du Myanmar : « Le Hluttaw du Myanmar et le rôle des technologies de l'information et de la communication dans son développement ».
- Présentation sur les développements récents au sein de l'Union Interparlementaire
- Questions administratives et financières
- Projet d'ordre du jour de la prochaine session à Genève (Suisse), 18-21 octobre 2015

**4. Nouveaux membres**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a donné la liste des nouveaux membres.

*Pour devenir membre :*

1. **M. Bachir SLIMANI** *Secrétaire général de l'Assemblée populaire nationale, Algérie (remplace M. Mourad MOKHTARI)*
2. **M. Abdulla ALDOSERI** *Secrétaire général du Conseil des représentants, Bahreïn (remplace M. Jamal ZOWAIED)*
3. **M. Christophe PALLEZ** *Secrétaire général de la Questure, France (remplace M. Olivier CHABORD)*
4. **M. Anoop MISHRA** *Secrétaire général du Lok Sabha d'Inde (remplace M. Pushpender Kumar GROVER)*
5. **M. Peter FINNEGAN** *Greffier par intérim du Dail Eireann, Irlande*



6. **Mme. Daiva RAUDONIENE** *Secrétaire général du Seimas de Lituanie*
7. **M. Domingos José TRINDADE BOA MORTE** *Secrétaire général de l'Assemblée nationale de Sao Tomé et Principé  
(remplace M. Romão PEREIRA DO COUTO)*
8. **M. Gengezi MGIDLANA** *Secrétaire à l'Assemblée nationale de l'Afrique du Sud*

*Pour observateur :*

9. **M. Mahmood Salim MAHMOOD** *Directeur exécutif d'Institut des services parlementaires du Pakistan  
(remplace M. Khan Ahmad GORAYA)*

Les nouveaux membres ont été *acceptés*.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a annoncé que le Comité exécutif proposait de déclarer M. Austin ZVOMA membre honoraire de l'Association.

Le membre honoraire a été *accepté*.

**5. Souhais de bienvenue et présentation du système parlementaire du Vietnam, par M. NGUYEN Hanh Phuc, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Vietnam**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a invité l'orateur à présenter sa communication.

Monsieur le Président,  
Chers collègues,

Aujourd'hui, j'ai l'honneur de vous souhaiter la plus cordiale des bienvenues à Hanoï au nom du Bureau de l'Assemblée nationale du Vietnam dans le cadre de la Session du printemps 2015 de l'Association des Secrétaires généraux des Parlements (ASGP). L'organisation par le Vietnam en tant que pays hôte de cette conférence marque une étape importante dans le processus d'intégration internationale de l'Assemblée nationale du Vietnam.

Au nom du pays hôte, permettez-moi de vous présenter l'Assemblée nationale du Vietnam ainsi que des innovations qu'elle a réalisées durant ces derniers temps.

Pour ce qui est de son histoire et de son processus de développement, l'Assemblée nationale a été créée et s'est développée au cours de la lutte pour l'indépendance, la libération nationale ainsi que la construction et la défense de la Patrie. Il y a près de 70

ans, au cœur de la lutte pour l'indépendance, en août 1945, le « Congrès national du Peuple » s'est tenu à Tan Trao. Le Congrès avait représenté tout le peuple pour se mettre d'accord à l'unanimité sur le Plan d'un soulèvement général, la création d'un Gouvernement provisoire qui a par la suite conduit le peuple dans la prise du pouvoir ainsi que dans la construction d'un nouveau régime. Le « Congrès national du Peuple » à Tan Trao a été considéré, dans ce sens, comme le précurseur de l'actuelle Assemblée nationale du Vietnam.

Après la victoire de la Révolution d'Août, le 6 janvier 1946, la première Election au suffrage universel du Vietnam s'est organisée sur l'ensemble du territoire et a ouvert une nouvelle page dans l'histoire du Vietnam, marquant ainsi la naissance de l'Assemblée nationale de la République démocratique du Vietnam, le premier Etat démocratique populaire en Asie du Sud-Est.

Depuis sa naissance, en qualité d'une instance supérieure de l'Etat et l'organe représentatif suprême du peuple, l'Assemblée nationale du Vietnam apporte des contributions actives au processus de développement du pays. En particulier, en 2013 elle a adopté la nouvelle Constitution qui marque une période de réforme du pays et crée une base juridique solide pour la vie sociale et une forte propulsion permettant une accélération du processus d'industrialisation, de modernisation et d'intégration internationale du pays.

Concernant ses fonctions et missions, l'Assemblée nationale, en tant qu'instance représentative suprême du peuple et autorité étatique suprême, aux termes de ce qui est prévu par la Constitution, exerce le pouvoir constituant et législatif, prend des décisions importantes du pays et exerce le contrôle suprême vis-à-vis du fonctionnement de l'Etat. La Constitution de 2013 prévoit une définition plus concrète et substantielle des fonctions et missions de l'Assemblée nationale, assurant ainsi une répartition, une collaboration et une supervision entre les autorités publiques dans l'exercice du pouvoir législatif, exécutif et judiciaire.

Une des particularités dans l'exercice du pouvoir législatif de l'Assemblée nationale du Vietnam consiste dans la réalisation d'un Programme législatif élaboré pour toute la législature et qui se décline annuellement. Sur les recommandations des acteurs habilités à la proposition des projets de lois et d'ordonnances, le Comité permanent de l'Assemblée nationale élabore le Programme législatif afin de le soumettre à l'Assemblée nationale pour examen et approbation. Seuls les projets de lois et d'ordonnances qui sont introduits dans le Programme législatif feront l'objet des discussions pendant les sessions de l'Assemblée nationale. Chaque année, l'Assemblée nationale examine et adopte en moyenne une vingtaine de projets de loi.

Concernant la prise des décisions importantes du pays, l'Assemblée nationale a le droit de décision concernant le budget d'Etat, les politiques et les plans de développement socio-économique, l'investissement dans les programmes d'objectifs nationaux et les projets d'importance nationale ainsi que d'autres questions importantes.

L'Assemblée Nationale exerce le contrôle suprême de la constitutionnalité et de la légalité, examine les rapports d'activités du Président de l'Etat, du Comité permanent de

l'Assemblée Nationale, du Gouvernement, de la Cour populaire suprême, du Parquet populaire suprême, du Conseil national des élections, de la Commission nationale des comptes et des autres organes créés par l'Assemblée Nationale. L'un des outils de contrôle mis en place par l'Assemblée nationale pendant ces derniers temps est l'évaluation des cotes de confiance. Il s'agit là d'une procédure par laquelle l'Assemblée Nationale exprime sa confiance à l'égard des personnes occupant les postes auxquels la nomination relève de la compétence de l'Assemblée nationale. L'Assemblée nationale procède à cette procédure une fois par législature, normalement à l'occasion de la session d'automne de la troisième année. Les personnes qui obtiennent plus de 50% de « confiance faible » peuvent présenter sa démission. Pour les personnes qui obtiennent plus de 75% de « confiance faible », l'Assemblée nationale procédera à un vote de confiance sur proposition du Comité permanent.

Pour ce qui concerne les membres de l'Assemblée nationale, l'Assemblée nationale du Vietnam est organisée selon le modèle monocaméral dont le nombre de députés ne dépasse pas les cinq cents personnes. Ils sont élus pour un mandat de 5 ans. Les députés de l'Assemblée nationale de la République Socialiste du Vietnam sont élus au suffrage universel direct, à bulletin secret sur la base de l'égalité. Durant les élections de la XIIIème législature en 2011, environ 500 députés d'environ 180 circonscriptions ont été élus. Chaque circonscription compte en moyenne cinq candidats et trois d'entre eux seront élus. Les députés de l'Assemblée nationale comprennent les députés à temps plein et les députés à temps partiel. Comme son appellation l'indique, le député de la première catégorie travaille à temps plein pour accomplir les missions et attributions d'un député. Quant au député de la seconde catégorie, il réserve au moins un tiers de son temps de travail annuel pour effectuer les missions et attributions d'un député de l'Assemblée nationale. La XIIIème législature compte 154 députés à temps plein, soit 30,8%.

La Constitution de 2013 et la Loi sur l'organisation de l'Assemblée nationale mettent les députés au cœur des activités de l'Assemblée. La noble cause des députés est de représenter et protéger les intérêts des électeurs, ils doivent par conséquent entretenir une relation étroite avec le peuple et se soumettre à son contrôle. Chaque année, les députés sont invités à rencontrer leurs électeurs au moins quatre fois avant et après chaque session de l'Assemblée nationale.

Pour ce qui est de son organisation, le Comité permanent, élu par l'Assemblée nationale est l'organe qui assure la permanence l'Assemblée et réalise certains missions et droits relevant des compétences d'un organe législatif hors les sessions de l'Assemblée nationale ; il préside également les sessions de celle-ci. Le Comité permanent a d'ailleurs des compétences concernant l'adoption des résolutions relatives aux questions confiées par l'Assemblée nationale et les explications de la Constitution, des lois et ordonnances. Le Comité permanent est composé d'un Président, des Vice-Présidents et des autres membres élus parmi les députés. Pour la XIIIème législature, le Comité permanent est composé de 18 membres.

Concernant les commissions relevant de l'Assemblée nationale, celle-ci possède actuellement le Conseil des affaires ethniques et 9 commissions permanentes qui

assurent leurs missions dans les domaines différents. Ils sont compétents d'examiner les projets des textes et les rapports confiés par l'Assemblée nationale ou son Comité permanent. Ils exercent le contrôle dans les limites définies par la loi et émettent les recommandations dans les limites de leurs compétences. En cas de nécessité, l'Assemblée nationale crée le Comité ad-hoc pour étudier ou examiner un projet ou enquêter sur une question déterminée.

Concernant les sessions, habituellement, l'Assemblée nationale se réunit en deux sessions ordinaires chaque année. La session du début de l'année qui s'ouvre généralement le 20 mai ; la session de fin d'année qui s'ouvre généralement le 20 octobre. Chaque session dure en général un mois. Les sessions de l'Assemblée nationale sont ouvertes au public et les citoyens peuvent les suivre en tant qu'auditeurs libres. Les séances de l'Assemblée nationale portent sur les questions qui se trouvent au centre des préoccupations des électeurs sont souvent couvertes médiatiquement en direct.

Concernant son appareil d'assistance, selon la Loi sur l'organisation de l'Assemblée nationale, Le Bureau de l'Assemblée nationale est un établissement à caractère administratif et consultatif qui est créé au service de l'Assemblée nationale, du Comité permanent de l'Assemblée nationale, du Conseil des affaires ethniques, des Commissions de l'Assemblée nationale et des députés. Elu et révoqué par l'Assemblée nationale, le Secrétaire général est le chef du Bureau de l'Assemblée nationale qui est responsable devant l'Assemblée nationale et son Comité permanent des activités du Bureau. Le Secrétaire général est assisté par le Secrétariat de l'Assemblée nationale. Actuellement, le Bureau de l'Assemblée nationale compte environ 1000 agents répartis en 28 départements et unités ; ceux-ci sont divisés en 3 blocs : les organes créés au service du Conseil des affaires ethniques, des commissions de l'Assemblée nationale, les services généraux et les établissements à caractère de prestataire de services.

Monsieur le Président,  
Chers collègues,

L'adoption de la Constitution de 2013 permettra de propulser les réformes intégrales du pays dans son ensemble dans les temps à venir. Dans ce processus, l'Assemblée nationale continue à consentir des efforts pour innover et renforcer son efficacité ; veiller à ce qu'elle soit réellement l'organe représentatif suprême du peuple et que ses députés soient proches de leurs électeurs et assument pleinement leurs responsabilités. Pour atteindre cet objectif, l'amélioration de la capacité opérationnelle des députés, des organes relevant de l'Assemblée nationale et de l'appareil d'assistance de l'Assemblée nationale est très importante. En particulier, les dispositions de la Loi sur l'organisation de l'Assemblée nationale, récemment adoptée par l'Assemblée nationale et devra prendre effet le 1er janvier 2016 prévoient des exigences importantes concernant la réorganisation de son appareil d'assistance, y compris le rôle du Secrétaire général, du Secrétariat et du Bureau de l'Assemblée nationale. C'est la raison pour laquelle, dans le cadre de la Conférence ASGP, nous sommes très désireux d'obtenir l'expérience partagée par nos collègues pour être en mesure de continuer à améliorer la capacité de l'appareil d'assistance de l'Assemblée nationale du Vietnam pour que celle-ci puisse répondre aux

exigences de l'Assemblée nationale dans le processus de rénovation et d'intégration internationale.

Permettez-moi enfin de vous remercier encore une fois et de vous souhaiter un séjour inoubliable au Vietnam.

Je vous remercie.



**Mme Claressa SURTEES (Australie)** a demandé comment fonctionnaient les députés à temps plein ou temps partiel, chose dont elle s'est dite peu familière. Elle a également demandé quelle était la séance qui traitait du budget.

**M. Mohammed RIAZ (Pakistan)** a demandé si les députés à temps partiel et à temps plein avaient les mêmes fonctions.

**M. Somsak MANUNPICHU (Thaïlande)** a posé la même question à savoir quelle était la philosophie sous-jacente à ce système de députés à temps plein ou partiel.

**M. NGUYEN Hanh Phuc** a répondu que 154 étaient députés à temps plein (30%) et les autres à temps partiel. A temps plein, ils consacrent 100% de leur temps à l'Assemblée nationale. Les autres députés travaillent au niveau local, et ne sont tenus de consacrer qu'un tiers de leur temps à leur travail de député. Il existe des députés au niveau local qui travaillent ensemble, consultent les citoyens et transmettent leurs demandes au niveau national. Leurs obligations sont les mêmes, la seule différence est le temps consacré aux travaux de l'Assemblée nationale.

Une commission financière et budgétaire vérifie les propositions de budget, rend compte de l'état d'avancement du budget. Le président de l'Assemblée confie le mandat à cette commission budgétaire. Au mois de mai est présenté un rapport d'audit, l'exécution budgétaire est présentée à ce moment-là. A la fin de l'année, une session permet de prendre les décisions budgétaires, tant pour le Gouvernement central que pour les autorités locales. Pendant l'intersession, un comité spécialisé se réunit pour suivre l'exécution du budget.

**M. Ashraful MOQBUL (Bangladesh)** a demandé quel était le nombre de députés en rapport aux 500 circonscriptions.

**Mme Corinne LUQUIENS (France)** a demandé comment s'organisaient les services apportant leur assistance aux députés. A savoir comment ils travaillent et comment ils sont recrutés.

**M. Geert Jan A. HAMILTON (Pays-Bas)** a demandé comment les députés vietnamiens étaient élus, qui pouvait devenir candidat et quels étaient les électeurs.

**M. NGUYEN Hanh Phuc** a répondu au Bangladesh en indiquant que 500 députés représentaient 182 circonscriptions. Par exemple, 5 candidats dont 3 sont sélectionnés sur la base des votes exprimés. En ce qui concerne le système électoral, depuis 2013, un conseil électoral a pour ambition de créer un conseil national pour les élections par le biais d'une loi qui entrera en vigueur en 2016. Des élections auront lieu en juin 2016.

Au niveau local, les candidats sont désignés par les organisations qui les représentent et le front de la patrie vérifie l'éligibilité des candidats. Les lois sont strictes quant aux élections. Les principes sont ceux de la transparence et de la démocratie. Les élections des députés à temps plein ou à partiel sont les mêmes. C'est ensuite qu'ils sont désignés pour la durée de leur travail. Les députés à temps plein sont ceux ayant déjà eu une expérience. Les députés disposent d'un secrétariat au niveau local, au service du local. Au niveau national un bureau de l'Assemblée nationale fournit toutes les informations dont ils peuvent avoir besoin pour entrer en contact avec leurs électeurs. La nouvelle loi prévoit que les députés locaux participent aux réunions avec d'autres régions et circonscriptions que la leur. Il s'agit d'une nouveauté pour faciliter les contacts.

### **Thème : Les relations publiques et médiatiques**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a invité les trois orateurs à rejoindre la tribune pour présenter leurs communications. Elle a proposé de grouper les questions aux orateurs à la fin de leurs trois interventions.

#### **6. Communication du Dr Mohamed AL-AMR, Secrétaire général du Conseil de Shura d'Arabie Saoudite : « Le rapport à la société du Conseil de Shura d'Arabie Saoudite : espoirs et réalité »**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a invité l'orateur à présenter sa communication.

Mme. Président Mwinga

Mesdames et Messieurs/ les membres honorables des délégations parlementaires  
Soit la Paix, la miséricorde et la bénédiction de Dieu sur vous,

Le conseil consultatif a connu récemment une grande évolution en ce qui concerne son ouverture, sa relation avec le public et son discours médiatique. Son orientation est devenue plus interactive avec la communauté locale internationale tout en contribuant à cette évolution rapide qui est survenue aux modalités électroniques de communication autour du monde.

Avant de commencer d'aborder le sujet du document du travail, nous aimons vous présenter un aperçu rapide à propos du conseil: on peut dire que le régime lui a assuré l'indépendance en ce qui concerne la prise des décisions et la mise en place de son ordre du jour, de ses mécanismes du travail et de ses plans financiers et réglementaires, il

compose également avec le conseil des ministres l'autorité réglementaire au royaume. Quant au nombre des membres, ils sont 150 membres y compris 30 femmes. Ce taux (le quota) constitue le taux le plus élevé de la représentation féminine dans les parlements du monde et ce grâce à la publication de la décision de la désignation des membres féminines au conseil en 2013 AD. Tous les membres ont participé aux discussions tout en montrant leurs remarques à propos du sujet objet du débat, présentant des propositions et ensuite votant avec l'approbation ou avec le rejet pendant la phase du vote.

Au début de chaque année, les membres sont répartis facultativement sur les comités compétents dont le nombre est entre 12 et 15 comités différents considérés en tant que la pierre angulaire des travaux réalisés par le conseil en ce qui concerne l'étude des systèmes, la discussion des rapports de performance annuelle des responsables, des appareils de l'Etat et ses institutions et ce en présence de leurs représentants. Il existe aussi la discussion des conventions et des traités internationaux qu'il doit examiner et ce selon son règlement et ses pouvoirs en plus des propositions présentés par un ou plusieurs membres du conseil afin de mettre en place un nouveau règlement ou la modification d'un système en vigueur.

Quant au niveau administratif et réglementaire, le conseil exerce ses missions à travers son système, son règlement interne et les règles de son travail et de ses comités tout à fait comme les autres conseils autour du monde. On peut dire également que sa structure réglementaire est similaire à celle de n'importe quel conseil parlementaire et ce car tous les conseils sont similaires au terme de leurs objectifs et de leur travail. En outre, le conseil est un membre dans la plupart des unions et des conseils parlementaires régionales et internationales tout en ayant des liens solides avec la plupart des conseils législatifs et parlementaires et ce à travers les visites mutuelles, les réunions communes et la composition des comités amicales entre eux.

Le conseil s'efforce toujours à développer ses systèmes et ses mécanismes d'une manière permanente à travers le renforcement des cadres du conseil, ses moyens et ses méthodes en ce qui concerne l'efficacité, l'organisation et la vitalité et ce d'aller en pair avec les évolutions rapides qui surviennent aux pays au cours de la dernière période à divers domaines et avec la réalité de l'époque où nous vivons et être compatible avec ses situations et ses données.

C'est pourquoi, on se concentre à cette phase sur la (société), sur les modalités les plus récentes et plus dynamiques de communication entre ses membres, sur la réduction de l'écart entre le conseil et les citoyens ainsi que leur représentation, la prise en considération de leurs besoins, la construction des ponts de coopération et de participation et enfin le profit mutuel et l'échange des expériences entre les deux parties. De cette logique, le conseil œuvre à appliquer les objectifs précédents à travers de divers moyens, en mettant en place des études et des plans reposés sur les fondements scientifiques et professionnels et ce afin d'aller en pair avec les besoins intellectuelles et morales des citoyens tout en accordant une grande importance à montrer l'image vraie du conseil, de ses travaux et ses membres, tout en visant toutes les catégories et concentrant sur la catégorie éloignée de la scène parlementaire à la société.

Nous vous présentons les modes les plus importantes qui sont appliquées au conseil afin de réaliser cet objectif :

**A. En ce qui concerne les travaux du conseil :**

1- Les visites extérieures et réciproques des membres du conseil consultatif aux différentes régions et territoires du Royaume d'Arabie Saoudite coordonnées entre l'administration des affaires des régions qui sont soumises à l'autorité du conseil d'une part et entre les autorités officielles représentées de chaque région d'une autre part.

Les membres prennent connaissance des projets et des conditions du développement là-bas tout en rendant visite aux institutions et aux services publics, sanitaires et éducatifs et interagissant avec les citoyens de la région afin de savoir de leurs aspirations dans le cadre des pouvoirs du conseil et ses membres.

À la fin de chaque visite, chaque membre présente un rapport détaillé envoyé à l'autorité concernée afin de prendre les mesures officielles à cet égard.

Cette année, le nombre des visites à ces régions est estimé d'environ 10 visites.

2- L'ouverture des portes du conseil devant les visites des écoles et des universités et ce afin de prendre connaissance de l'expérience parlementaire ainsi que la participation à une partie de la séance hebdomadaire et parfois à la rencontre avec les membres du conseil. Tout le monde peut demander d'effectuer la visite à travers le lien inscrite au site électronique et ce car toutes les opérations sont effectuées entre les deux parties électroniquement et au même jour. Il est à noter que les employés des relations publiques ont été formés d'une manière spéciale afin d'assumer ces missions , de réagir avec toutes les catégories de la société et être capables à donner les informations d'une manière complète et claire à tout le monde et à répondre à toutes les questions posées par les visiteurs.

Cette année, Le nombre des visiteurs est estimé d'environ 1295 étudiants et étudiantes.

3- L'ouverture de la porte de visite devant les hôtes de l'Etat et les responsables du gouvernement. Cette année, le nombre des invités et des hôtes est estimé d'environ 300 personnes.

4- Le pouvoir des citoyens notamment des individus de demander la visite du conseil à travers le lien inscrite au site électronique à n'importe quel temps.

5- Les comités compétents accueillent parfois un nombre des responsables des autorités gouvernementales ou des acteurs privés ou des citoyens que ce soit afin de présenter une proposition ou de discuter un rapport ou une action à propos d'une étude déterminée. Cette année, Le nombre des hôtes des comités est estimé d'environ 268 personnes.

6- Les comités compétents coordonnent à ses membres des visites en terrain à l'intérieur ou à l'extérieur de Riyad afin de visiter les projets qui appartiennent aux autorités gouvernementales objet de compétence et ce afin de prendre connaissance de mécanisme du travail et de qualité du service présenté. Cette année, le nombre des



visites est estimé d'environ 9 visites dont on va rappeler par exemple les visites suivantes :

– La visite du comité des affaires éducatives et de recherche scientifique à l'université de Hail.

– La visite du comité du transport, des communications et de la technologie des informations au port du Roi Abdullah Brabegh.

7- Son excellence, le cheikh président du conseil a accueilli les excellences, les altesses et les grands responsables et ce à travers les visites officielles afin d'étudier des importants sujets ou de discuter le rapport des visites présidées par certains hôtes. Le nombre des hôtes est estimé d'environ 18 personnes cette année.

8- Le conseil tente d'assister aux jours internationaux les plus importants ainsi qu'aux campagnes de sensibilisation tout en répandant ce type de conscience entre ses fonctionnaires et ses membres. Le conseil a également participé aux festivals nationaux les plus importants qui conviennent à sa nature comme par exemple : (le jour national, le jour mondial du cancer du sein, le jour de sensibilisation des effets nocifs des drogues, la semaine des premiers secours.....etc.).

9- Le Conseil accueille favorablement les pétitions des citoyens qui comprennent leurs propositions et ce à travers le site électronique du conseil où on reçoit toutes les pétitions envoyées ensuite aux comités afin de les étudier.

### **B. En ce qui concerne les membres et les fonctionnaires**

Les membres et les fonctionnaires du conseil ont un rôle important dans la réduction de l'écart entre les deux parties: les citoyens et le conseil. C'est pourquoi, ils ont renforcé leur présence dans les forums sociaux, charitables et médiatiques et ont répondu à toutes les invitations publiques. Les membres et certains fonctionnaires sont invités à assister à certaines occasions culturelles et à donner des cours concentrés sur l'échange des connaissances et des expériences notamment avec les étudiants des écoles et des universités.

### **C. la stratégie médiatique**

Le conseil a formé un comité afin de mettre en place une stratégie qui lui concerne à propos des médias et de communication. Ce comité a élaboré des études, des politiques du travail et des mécanismes afin de mettre en exécution et d'évaluer les programmes proposés. Ce comité a également composé huit équipes afin de réaliser les missions et de les suivre entre les membres du comité de surveillance d'une part, les dirigeants et les fonctionnaires du conseil d'une autre part et de suivre la mise en exécution de toutes les opérations et de tous les programmes que chaque équipe doit réaliser et ce selon sa compétence. Ces équipes sont comme ce qui suit :

- Equipe des médias
- Equipe des moyens de communication sociale
- Equipe des partenariats communautaires
- Equipe de l'identité visuelle du conseil
- Equipe du portail du conseil
- Equipe des occasions, des colloques et de formation
- Equipe de l'activité scientifique

– Equipe des activités féminines

Toute équipe a mis en place un grand nombre des propositions brillantes et innovantes dont on commence d'appliquer une partie et nous nous efforçons de mettre en exécution le reste et ce selon un plan à une durée précise et une stratégie déterminée.

À cause du temps limité, on va exposer les points appliqués les plus importants :

- Le développement du portail électronique afin d'être plus efficace d'une manière moderne et la garantie de la mise à jour de ses informations d'une manière permanente.

- La présence du conseil aux sites des réseaux sociaux officiellement (Twitter, Instagram.....).

- L'annonce officielle d'ouvrir la porte de visite tout en encourageant le public, les étudiantes et les institutions gouvernementales et privées à visiter le conseil.

- Il est à noter que l'administration des relations publiques a conçu un simple certificat de présence distribué aux étudiants après avoir terminé la visite en tant qu'un souvenir en plus de la tenue de certains concours culturels aux étudiants concernant les informations expliquées au cours de la visite en tant qu'un moyen d'encouragement d'assimiler les informations.

- La transmission des séances hebdomadaires et les discuter à travers la télévision.

- L'adoption des journalistes afin d'assister aux séances et d'inscrire des rapports hebdomadaires qui les concernent aux journaux en plus de réalisation des interviews avec les membres afin de discuter les questions posées les plus importantes.

- La disponibilité des possibilités aux étudiantes des études supérieures d'aborder les sujets du conseil consultatif à leurs recherches.

- L'encouragement et l'invitation des conseils consultatif des élevés tenus aux écoles tout en leur informant à propos du système du travail parlementaire d'une manière effective et sa représentation d'une manière simplifiée.

- L'atténuation du caractère officiel et institutionnel du conseil consultatif au cours de la présentation des nouvelles et des informations au public.

- La coordination permanente avec les médias au domaine de presse, de télévision et de radio afin de couvrir les activités du conseil.

- La publication d'une revue mensuelle électronique et imprimée à propos du conseil qui inclut les récentes nouvelles, les visites, les contributions intellectuelles et sociales ainsi que les articles des membres et leur participation internes et externes. Cette revue doit être distribuée largement et ce en plus d'un bulletin parlementaire électronique qui concerne seulement les nouvelles des parlements autour du monde et les traités et les accords internationaux les plus importants.

- L'encouragement des membres à participer aux médias.

- L'invitation d'un tissu social diversifié et les divers leaders communautaires afin d'assister à la cérémonie du discours royal annuel.

Quant aux idées que nous œuvrons à les stimuler dont les plus importantes sont les suivantes:

- Un colloque annuel afin de présenter et de discuter le résultat de l'année législative auquel les leaders de pensée et d'opinion à la société sont invités tout en ouvrant la porte de discussion.

- Le lancement d'une plateforme du dialogue au site électronique et ce afin de contacter les comités compétents au conseil à propos des sujets qu'ils discutent.

- L'addition des liens spécifiques afin de contacter les membres et les chefs des comités directement.
- La fondation d'une base des données informatives mesurées et générales concernant les systèmes, les sujets, les rapports et les décisions qui reflètent les réalisations les plus importantes du Conseil ainsi que ses résultats.
- La mise en place d'un cadre institutionnel afin de soutenir et de consolider les colloques et les activités intellectuelles au royaume.
- L'attraction de la catégorie des jeunes distingués en particulier à assister à un colloque interactif au conseil avec les membres afin de profiter de leurs idées et leurs propositions.
- L'organisation de la participation du conseil à travers de ses membres et de ses fonctionnaires dans n'importe quel évènement national important afin de participer à ses activités avec leur titre règlementaire et pratique. Ce qui reflète une image positive chez l'opinion publique.
- L'élargissement à la participation aux affaires bénévoles et aux activités de la responsabilité sociale d'une manière innovante.
- L'invitation des catégories tributaires de la modification ou de la création des systèmes présentés des membres du conseil tout en leur informant de l'expérience et les récents résultats.

Mesdames et Messieurs :

L'ouverture électronique, l'augmentation de la sensibilisation culturelle et la pression sociale constituent les causes les plus importantes de l'accélération du développement des systèmes du conseil consultatif en plus de la prise en considération de tout celui qui peut améliorer l'efficacité de la performance et l'accompagnement de l'évolution mondiale à ce domaine.

C'est pourquoi, l'objectif de ces conférences similaires était le renforcement de la transmission des connaissances et l'échange des expériences qui servent au premier lieu à la patrie et aux citoyens. Ce qui représente notre objectif qu'on tente à réaliser en tant qu'une partie des parlements qui veulent réaliser un seul but: le service et le progrès des sociétés ainsi que l'ascension de leurs individus.



## **7. Communication de Dr İrfan NEZİROĞLU, Secrétaire général de la Grande Assemblée nationale de Turquie : « Les relations publiques des Parlements : le cas du Parlement turc »**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a invité l'orateur à présenter sa communication.

Je voudrais tout d'abord remercier l'Assemblée Nationale de Vietnam pour son hospitalité qui nous est réservée depuis notre arrivée à Hanoï et au Dr Mohamed AL-

Amr (Secrétaire général du Conseil de Shura d'Arabie Saoudite) pour sa communication très intéressante et très productive sur les attentes des parlementaires du média et les attentes du média des parlementaires.

Comme nous l'avions prévu lors de notre dernière réunion à Genève, aujourd'hui je vais présenter la deuxième communication sur le thème des « Relations publiques du Parlement » en m'appuyant aux bonnes pratiques de la Grande Assemblée Nationale de Turquie (GANT-Parlement turque).

Les parlements sont les structures où la souveraineté du peuple s'exprime. Autrement dit, ils appartiennent au public. Les parlements qui assument un rôle pareil sont également au centre des débats politiques. En raison des discussions politiques, les institutions parlementaires ont généralement du mal à protéger leur crédibilité (image) à l'œil du public.

En étant les Secrétariats Généraux, c'est-à-dire les corps administratifs de nos Parlements; nous ne sommes pas non plus indépendants des difficultés qui surviennent de l'atmosphère politique qui nous entourent. A l'œil du public, le parlement est composé seulement des groupes de partis politiques constitués par des députés et la plupart du temps, le travail administratif qu'on exécute est sous-estimé.

Malgré nos efforts pour disséminer les informations correctes aux moyens des publications, des nouvelles technologies de l'information et du média, une grande partie des citoyens connaît peu de choses à propos des vrais travaux administratifs, c'est-à-dire notre contribution essentielle au fonctionnement du Parlement.

Chers collègues, permettez-moi à ce stade de dire que les médias tiennent un rôle indispensable au niveau d'augmenter la connaissance des citoyens concernant les activités des administrations parlementaires. Mais je crois que nous avons également une responsabilité stricte au niveau d'améliorer la conscience publique en créant des liens forts et interactifs entre différents groupes de citoyen en utilisant des divers instruments des relations publiques (RP).

En travaillant au parlement, nous n'avons pas une seule masse homogène au contraire on est en face de différents groupes cibles donc nous devons adresser leurs besoins par divers moyens.

La société n'est pas composée que des citoyens et des journalistes mais elle comprend aussi les députés, les employés et tous les acteurs qui forment l'opinion publique. Et le rôle des RP dans un parlement est d'organiser toutes sortes de communication interne et externe entre les personnes, les organisations, les institutions et les citoyens.

### **Mais comment le faire ?**

Il n'y a pas de doute que l'objectif des RP est de diffuser les informations correctes et précises par des moyens transparents et de construire et maintenir la confiance, la bonne volonté et la crédibilité du parlement envers du public.

La transparence et la franchise ne sont pas seulement essentielles pour les travaux parlementaires mais ils sont appliqués à toutes les activités menées par nos administrations.

Ayant la même nature, ce n'est pas toujours facile pour nos institutions d'atteindre la franchise dans tous les cas; mais tenir au moins toutes les parties de la société en compte de nos activités est la condition de base pour une gestion réussite des RP.

### **L'approche du Parlement Turque au RP**

En tant que Secrétaire Général du Parlement turc, je pense que les RP parlementaires devraient être menés différemment que celles du secteur privé. Leurs résultats ne doivent pas être mesurés seulement en termes de visibilité dans les médias qui peuvent être parfois trompeuses. Pour nous, attirer l'attention des médias ne peut jamais être par un moyen quelconque.

Nous devrions être très professionnels pour aider le public et les journalistes, à obtenir un accès rapide à l'information. Nous, les Parlements, on doit prendre l'initiative de faire circuler les informations correctes concernant nos activités au lieu d'attendre que les médias nous les demandent.

Permettez-moi de souligner également que comme les institutions parlementaires, nous avons aussi une grande responsabilité envers la société et de satisfaire les besoins de tous nos homologues. Par conséquent, je crois que, influencer positivement la société dans certains domaines et être un modèle pour les collaborateurs nationaux et internationaux devrait être le résultat le plus important d'un système des RP parlementaires bien gérées.

En 2012, une nouvelle loi sur l'organisation administrative du Parlement turc a été adoptée et est entrée en vigueur. Depuis lors, l'organisation administrative du Parlement turc suit un processus d'auto-transformation.

Dans cette nouvelle période, les RP ont gagné une importance particulière et différents groupes comme les visiteurs, les jeunes et universitaires, les personnes handicapées, les enfants et les groupes sociaux défavorables sont considérés comme les partenaires les plus importants du Parlement. Ces groupes n'ont jamais attiré une telle attention par l'administration du Parlement, ni aucun programme d'engagement social spécifique ont été mis en œuvre auparavant.

Aujourd'hui, mon but est de parler des bonnes pratiques du Parlement turc en s'appuyant sur deux dimensions: «les RP externes» et «les RP internes». Bien entendu, les RP externes seront expliquées plus en détail étant donné qu'elles affectent directement la perception du Parlement de l'extérieur.

### **Relations avec la presse : Une politique pour une meilleure communication**

En considérant le besoin pour une meilleure politique de communication avec la presse, nous avons commencé à mettre en pratique de nombreux nouveaux services:

Dans le Parlement turc, il ya près de 150 journalistes ayant leurs bureaux-mêmes dans le bâtiment du Parlement; qui suivent et rapporte les activités parlementaires étroitement et sur une base quotidienne. Nous utilisons les technologies d'information suivantes pour les garder bien informés sur nos activités administratives: l'ordre du jour, le programme quotidien, les annonces sur les délégations étrangères qui visitent le Parlement et les communiqués de presse préparés par le Secrétariat Général sont envoyés par mél.

Les bulletins électroniques concernant les activités réalisées par le Parlement turc sont préparés et distribués par mél aux médias régionaux et locaux ainsi qu'aux médias en ligne sur Web.

Un Système de poursuite des médias a été créé pour suivre les nouvelles diffusées dans les médias imprimés et en ligne sur le Parlement turc, les activités législatives, les députés, le Secrétariat général et les affaires politiques actuelles.

Un Système d'archivage de média a été créé pour conserver les nouvelles diffusées à propos du Président du Parlement et des députés.

La version en ligne de 40 journaux nationaux a été rendue accessible aux députés sur la page intranet parlementaire.

Grace à l'abonnement à certaines bases de données internationales donnant accès aux bases de données gratuitement, une version en ligne de plus de 2200 quotidiens de 95 pays dans 54 langues a été mise à disposition sur la page intranet.

### **Un accès meilleur et plus rapide à l'information et le «e-Parlement»**

Le Parlement turc considère la communication numérique comme une partie intégrale de ses activités concernant ses relations publiques. Le projet "e-Parlement" que nous avons lancé en 2012, nous aide à obtenir l'utilisation de la communication numérique pour promouvoir davantage nos activités publiques. D'ici une application mobile a été développée pour fournir des informations exactes et à jour sur les activités législatives et du contrôle parlementaire aussi que celles d'administration.

Cette application peut être téléchargée par les smartphones et tablettes et elle donne accès aux activités législatives et permet de vérifier l'ordre du jour, la presse et les médias du Parlement, la Bibliothèque du Parlement et toutes autres informations utiles pour le public.

L'application ayant deux versions différentes pour les députés et les citoyens est utilisée par presque tous les députés. Cette application est disponible dans l'App Store pour iOS, Google Play Store pour les androïdes et Windows Store pour Windows 8.1 et Windows Phone.

Le Parlement turc a deux comptes Twitter vérifiés, nommé *GANTofficielle*<sup>1</sup> et *GANTAssemblée Générale*<sup>2</sup> et ces deux comptes sont suivis à peu près par 230,000 et 285,000 citoyens respectivement.

Ces chiffres placent le Parlement turc en tant que le troisième parlement le plus suivi sur Twitter entre les parlements de monde.

Le Parlement turc a ainsi deux comptes différents sur Facebook.<sup>3</sup>

Dans le but de diffuser les informations sur le fonctionnement et les activités du Parlement, notre site Web parlementaire a été mis à disposition en huit langues différentes: Anglais, français, espagnol, allemand, arabe, chinois, russe et la langue kazakhe.<sup>4</sup>

Un système «e-Pétition» a été installé pour faciliter et accélérer l'accès des citoyens à la «Commission de la Pétition». Via le système, les citoyens font leur demande à la Commission dans un milieu électronique. Ce système est activement utilisé environ par 100.000 citoyens et nous sommes heureux de voir que le nombre d'utilisateurs augmente de jour en jour.

En tant que le Parlement turc, nous attachons une grande valeur aux avis et propositions venant des enfants, des jeunes, des personnes âgées, des hommes et femmes, des personnes handicapées c'est-à-dire de toutes les parties de la société. Dans ce but, une application a été développée pour les citoyens appelés «J'ai une Proposition».

Avec cette application, les citoyens peuvent soumettre leurs propositions sur le site du Parlement. Les applicants peuvent commenter sur les activités en cours du Parlement ou peuvent choisir également "Une nouvelle Proposition" pour soumettre leurs avis et propositions.

Un système de communication institutionnelle basée sur le mél et SMS (service de messages courts) a été créé afin d'envoyer les annonces, déclarations et autres messages d'information aux députés et aux fonctionnaires.

Un nouveau système a également été mis en place pour les visiteurs qui veulent rendre visite aux députés. Les visiteurs peuvent demander un rendez-vous aux députés en utilisant ce système. Lorsque leur demande est approuvée, les visiteurs sont informés par un SMS. Ce système a amélioré la qualité et la vitesse du service que nous offrons à nos visiteurs.

---

1 <https://twitter.com/tbmmresmi>

2 <https://twitter.com/TBMMGenelKurulu>

3 <https://www.facebook.com/TBMMresmi> et <https://www.facebook.com/pages/TBMM-Genel-Kurulu/147994631981141>

4 <http://global.tbmm.gov.tr/index.php/EN/yd/>

<http://global.tbmm.gov.tr/index.php/FR/yd/>

<http://global.tbmm.gov.tr/index.php/ES/yd/>

<http://global.tbmm.gov.tr/index.php/DE/yd/>

<http://global.tbmm.gov.tr/index.php/AR/>

<http://global.tbmm.gov.tr/index.php/ZH/yd/>

<http://global.tbmm.gov.tr/index.php/RU/yd/>

<http://global.tbmm.gov.tr/index.php/KK/yd/>

Afin d'améliorer la conscience publique sur le Parlement turc et ses fonctions législatives, un quiz en ligne a été préparé sur la page d'accueil.

En réalisant tous les projets que je viens de citer jusqu'à maintenant, nous essayons de garder le rythme avec le changement numérique.

D'après cet esprit, nous avons créé un milieu où les fonctionnaires travaillant dans l'informatique pourront collaborer directement avec ceux de les RP car nous pensons que ces deux groupes interdépendants doivent à la fois suivre les développements dans le monde numérique et optimiser l'usage des instruments de relations publiques réciproquement.

Nous venons également d'établir un nouvel office dans le département des RP afin de présenter les nouveaux projets parlementaire de la RP.

### **Les Visiteurs sont bienvenus au Parlement: Journée Publique**

Le Parlement turc est un des parlements les plus visités dans le monde. La majorité des visiteurs viennent au Parlement pour rendre visite aux députés et il y a des jours mêmes où le nombre de visiteurs atteint 8000 personnes. Ce chiffre élevé nous inspire à réaliser de nouveaux projets de relations publiques pour mieux accueillir les visiteurs.

Le Parlement turc est ouvert au public. Depuis trois ans, les samedis ont été déclarés comme «Journée publique». Et cela est une occasion pour les citoyens de visiter en guide l'intérieur du campus, le bâtiment du Parlement et la Plénière. Ce jour, l'entrée ne nécessite pas de rendez-vous et pendant les visites guidées, les visiteurs reçoivent des informations sur l'histoire du Parlement, son fonctionnement ainsi que ses locaux. À la fin de la visite, chaque visiteur reçoit une attestation signée par le Président du Parlement.

Outre la Journée Publique, les visites guidées sont également disponibles pour les étudiants et autres visiteurs sur rendez-vous.

Des présentations sur le processus législatif et du contrôle, la diplomatie parlementaire, les relations internationales et RP parlementaires sont également disponibles pour les universitaires.

### **Relation avec les Universitaires, les Jeunes et les Enfants**

Les jeunes et les enfants présentent un des plus important groupes-cible pour le Parlement turc. Et je pense qu'une communication saine avec ces deux groupes améliore le dialogue public et contribue à renforcer la culture démocratique. Dans ce cadre, permettez-moi de mentionner sur le projet que nous appelons "La Coopération avec les Universités".

Ce projet a été lancé afin de partager notre accumulation institutionnelle de l'information et de l'expérience avec les universitaires en particulier, dans les domaines de la législation et du contrôle parlementaire. En échange, la formation académique des universités sera également à notre service qui peut contribuer aux fonctions et aux activités du Parlement. Dans ce contexte, des protocoles de coopération ont été signés



avec certaines universités. Des présentations sur le droit parlementaire ont été faites aux étudiants de droit, des sciences politiques, des relations internationales et de communication. Dans le but d'augmenter le nombre de formations et publications sur le Parlement turc, les sources de la Bibliothèque du Parlement sont ouvertes pour ceux qui veulent faire des recherches académiques sur les thèmes parlementaires.

Une autre dimension du projet c'est l'accueil des académiciens et universitaires au Parlement turc. Au cours des visites, des présentations sur la structure institutionnelle et les procédures législatives sont faites pour les délégations universitaires venues de toute la Turquie.

À part les universitaires, nous attachons une importance particulière aux enfants aussi. Un site web, spécial pour les enfants a été créé nommé «le Parlement turc pour les enfants." Des dessins animés, une bibliothèque électronique, des jeux, des informations sur les projets de responsabilité sociale menés par le Parlement sont disponibles sur le site web. Pour la création du dessin animé, un concours de bande dessinée a été organisé afin d'attirer en particulier les étudiants des arts visuels. Des livres d'enfants ont été préparés sur l'histoire et les lieux du Parlement turc ainsi que son fonctionnement. Ces livres sont offerts à nos petits visiteurs.

Les orphelins vivant dans des maisons d'accueil, ont une importance particulière pour le Parlement turc.

Nous essayons de rassembler ces enfants avec ceux du personnel dans presque toutes les activités que nous réalisons au Parlement, comme les festivals organisés à la fin de l'année scolaire ou le Festival du Vélani.

### **Surmonter les obstacles (Parlement sans Obstacles)**

Dans le Parlement turc, tous nos efforts envers les personnes handicapées sont basés sur le modèle de "droits de l'homme» plutôt que celui «médical». Dans ce contexte, de nombreuses améliorations ont été faites au cours de ces trois dernières années.

Aujourd'hui, je suis fier de dire que, le Parlement turc a révisé ses services, équipements et ses installations tel que défini la Convention des Nations Unies sur le droit des personnes handicapées. Les aides mobiles, appareils et technologies d'assistance ainsi que d'autres formes d'assistance, services d'accompagnement et équipements ont été mis à disposition et adaptée pour les personnes handicapées. Les fonctionnaires sont instruits afin de mieux fournir une assistance et des services aux personnes handicapées. Tout ce travail effectué par notre administration a contribué à améliorer la conscience de la société et en effet, le Parlement turc a été considéré comme modèle par d'autres institutions publiques en Turquie.

Dans le cadre de notre approche appelée «Parlement sans Obstacles», les représentants de certaines ONG travaillant dans le domaine ont été invités au Parlement afin de partager leurs opinions. En conséquence, des mesures appropriées ont été prises et le campus ainsi que les locaux ont été rendues accessibles aux personnes handicapées sur une base d'égalité avec les autres.

Un Accueil Spéciale a été créé pour les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les illettrés parmi les visiteurs. Il y est installé un système de boucle d'induction pour les personnes ayant une déficience auditive et la surdité. D'autre part, pour celles qui ont une déficience visuelle, des badges visiteurs, cartes et dépliants sur le Parlement y sont également disponibles en Braille.

Le personnel recevant les visiteurs sont régulièrement formés pour une communication efficace avec des personnes handicapées. La formation comprend aussi les cours de langue des signes en base. Récemment, nous avons organisé des cours de langue des signes donnés par les interprètes travaillant comme fonctionnaires du Parlement turc. Le staff du parlement a la possibilité de participer à ces cours volontairement. D'ailleurs, permettez-moi de dire aussi que nous recrutons beaucoup d'employés handicapés dans différents départements.

Le site officiel du Parlement turc a été spécialement conçu pour les personnes présentant une déficience visuelle. Un software approprié aux lecteurs d'écran est disponible et grâce à cette application, les personnes aveugles peuvent écouter l'histoire du Parlement turc, ses fonctions, l'information sur le système électoral, la législation et le contrôle de ses activités, les relations interparlementaires et les publications telles que le règlement intérieur et les guides pour les députés etc.

Pour nous, la partie la plus importante est le système «BrowseAloud» que nous avons installé dans la section des comptes rendus du site: Toutes personnes présentant une déficience visuelle peuvent écouter le résumé des comptes rendus grâce à cette application. Récemment, nous avons aussi commencé à interpréter les comptes rendus en langue des signes.

Outre ces dispositions, des publications pour une communication efficace avec les visiteurs handicapés ont été préparées ainsi que des dépliants, des cartes, et même des cartes de menu en braille sont disponibles dans le campus du Parlement turc.

Un centre de communication pour les personnes ayant une déficience auditive et du langage oral a été créé. Ces visiteurs peuvent demander un rendez-vous des députés ou des services administratifs par SMS.

Le Parlement turc fait aussi des dons de fauteuils roulants achetés en échange de déchets plastiques collectés dans le campus.

### **Un Parlement Sensible à l'Environnement**

L'administration du Parlement turc considère le bien-gestion des effets sociaux et environnementaux de ses activités comme une partie importante de sa politique des RP. Pour nous, de mettre en œuvre une politique de protection d'environnement durable est à la fois un devoir et une responsabilité envers la société ainsi que d'autres institutions publiques. Dans ce cadre, de nombreux projets ont été lancé pour souligner la sensibilité du Parlement sur l'environnement.

Les employés du Parlement ont fondé volontairement un groupe travaillant dans une perspective d'augmentation de la sensibilité et conscience environnementale.

Ce groupe travaille sur des sujets tels que le recyclage, pollution électromagnétique et l'office vert. Ils organisent également des activités pour un environnement durable en coopération avec d'autres institutions publiques et des ONG.

Afin de renforcer la conscience verte des enfants et de la société, le Festival du Vélani a été organisé. Les glands du chêne vélani sont recueillis du campus du Parlement par les enfants provenant des maisons d'accueils pour les orphelins, et ils sont envoyés chaque année aux différents universités afin d'obtenir des pépinières. Ce projet vise à créer des nouvelles forêts dans tout le pays par les glands du chêne vélani recueillis du Parlement.

Pour rendre le Parlement turc plus écologique, un projet appelé «Parlement sans-papier" a été lancé dans une tentative d'utiliser moins de papier pendant les activités quotidiennes. Pour commencer, le nombre de documents des sessions parlementaires a été réduit. Le personnel a été encouragé à utiliser les deux côtés des feuilles et de recycler le papier.

Les efforts du Parlement turc d'ouvrir la voie à un avenir plus vert ont également été décernés par des ONG travaillant dans le domaine.

### **Développer la Coopération avec les Institutions Publiques**

Le Parlement turc attache la plus grande importance à renforcer la coopération avec d'autres institutions publiques. Nous pensons que les représentants des ministères exerçant des fonctions similaires devraient se réunir de temps en temps pour échanger leurs bonnes pratiques, de discuter les problèmes rencontrés et de trouver des solutions communes.

À l'initiative du Parlement turc, depuis 2012, les représentants des départements des affaires juridiques, des affaires étrangères, des ressources humaines, des services d'information et de développement de la stratégie se rassemblent et partagent leurs bonnes pratiques.

En outre, des représentants de différentes institutions publiques sont invités à rejoindre les instructions organisées par le Parlement turc dans son domaine de compétences telles que la prise des comptes rendus et de l'enseignement de la langue des signes. En particulier, les cours de sténographie (pour la prise des comptes rendus) ont été très populaires et nous sommes très heureux de voir qu'aujourd'hui dans chaque ministère de Turquie, il y a un sténographe enseigné par notre Parlement.

### **Coopération interparlementaire**

Tenant compte du rôle croissant des parlements et leur participation aux affaires étrangères, la diplomatie parlementaire constitue l'un des aspects les plus importants de la diplomatie traditionnelle. Aujourd'hui, notre présence ici est aussi une preuve.

Nous croyons qu'il ya tant de chose à accomplir dans ce domaine et nous essayons de développer de nouveaux projets pour renforcer la coopération interparlementaire dans le niveau administratif.

Dans ce but, le Parlement turc a publié ses guides en huit langues: l'anglais, français, espagnol, allemand, arabe, chinois, russe et la languekazakhe.<sup>5</sup>

Afin de renforcer la coopération interparlementaire, les délégations formées par des fonctionnaires des parlements étrangers ont été invitées en Turquie et informées au Parlement turc dans les domaines de législation, des relations extérieures, du protocole, des RP et relations avec les médias.

### **Programme d'Engagement Social**

Pour encourager la culture de la durabilité, le Parlement turc a lancé un projet pour le don des repas frais en excès aux personnes qui en ont besoin. Chaque jour, environ 500 portions de repas qui n'ont pas été servis dans les restaurants du Parlement, sont données aux personnes qui en ont besoin.

D'ailleurs les restes de repas sont envoyés aux refuges animaliers tous les jours au lieu d'être jetés. Pour élever la conscience anti-gaspillage, des cartes d'information ont été mises sur les tables dans les restaurants du Parlement pour inviter les personnes à ne pas jeter aucun objet comme cure-dents, mouchoirs etc. dans leurs assiettes.

Ce projet a également été un modèle pour de nombreuses institutions publiques et privées, y compris la Présidence de la République turque, il a été soutenu par des célébrités et reçu des prix. : La couverture médiatique du projet a été aussi très réussie.

### **Campagnes pour une société saine et plus sûre**

Le Parlement turc s'est engagé dans plusieurs campagnes qui vise une société saine et plus sûre. Dans ce cadre une campagne «Sans Tabac» a été commencée avec la participation des députés et fonctionnaires. Le Parlement turc a été décerné un prix par le ministère de la santé pour ses contributions dans tout le pays pour la lutte contre le tabac.

Nous avons aussi d'autres projets populaires visant à attirer l'attention de la société à consommer moins de sel ou d'utiliser la ceinture de sécurité pour une conduite tout en sécurité.

Dans le cadre du projet intitulé «Consommons moins de sel», les salières ont été supprimées et les cartes d'information au sujet de la consommation de sel ont été mises sur les tables dans les restaurants du Parlement.

---

5 [http://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yabanci\\_diller/TBMM\\_Ingilizce.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yabanci_diller/TBMM_Ingilizce.pdf)  
[http://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yabanci\\_diller/TBMM\\_Fransizca.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yabanci_diller/TBMM_Fransizca.pdf)  
[http://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yabanci\\_diller/TBMM\\_Ispanyolca.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yabanci_diller/TBMM_Ispanyolca.pdf)  
[http://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yabanci\\_diller/TBMM\\_Almanca.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yabanci_diller/TBMM_Almanca.pdf)  
[http://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yabanci\\_diller/TBMM\\_Arapca.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yabanci_diller/TBMM_Arapca.pdf)  
[http://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yabanci\\_diller/TBMM\\_Cince.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yabanci_diller/TBMM_Cince.pdf)  
[http://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yabanci\\_diller/TBMM\\_Rusca.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yabanci_diller/TBMM_Rusca.pdf)  
[http://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yabanci\\_diller/TBMM\\_Kazakca.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yabanci_diller/TBMM_Kazakca.pdf)

Une autre campagne «La Ceinture pour Tous Qu'on Aime» a été réalisée dans le but d'accroître la sensibilisation publique au sujet de porter la ceinture de sécurité. Les élèves du primaire ont été invités au Parlement pour contrôler le personnel qui conduit dans le campus. Ceux qui portaient la ceinture de sécurité ont été récompensés par des fleurs tandis que les autres ont été avertis avec des dépliants d'information sur la sécurité de conduite.

### **Les Activités de Charité**

Les employés du parlement ont formé un club de bénévoles pour organiser des activités de bienfaisance telles que la collecte des livres, des vêtements, des jouets, des dons de nourriture, visiter les maisons de retraite et les pénitenciers. Comme le Parlement turc, nous soutenons fortement notre personnel à s'engager dans telles campagnes et nous leur fournissons les moyens nécessaires.

### **Un Parlement Participative et auto-Enseignant**

Il n'y a aucun doute que le personnel parlementaire est une partie intégrale des RP internes.

C'est grâce aux compétences, aux attitudes et capacité de communication du personnel que nous créons une image crédible devant le public. Leurs comportements sont également très importants en termes de l'interaction avec les députés. Par conséquent, le personnel parlementaire doit toujours être maintenu avec les derniers instruments des relations publiques ainsi que les tendances mondiales de l'apprentissage et surtout, leur participation au processus de décision est cruciale.

Dans ce contexte; nous avons organisé des ateliers avec la participation du personnel parlementaire. Nous avons préparé le Plan Stratégique ainsi que le Plan d'Action Annuel en conformité avec les résultats des ateliers.

Nous avons un projet populaire appelé "J'ai un Projet ! J'ai une Proposition !". Grâce à ce projet, les opinions et les propositions du personnel sont recueillies par un système basé sur intranet. Projets et propositions sont évalués par un comité composé de représentants de différents départements. Les meilleurs projets et propositions sont récompensés. Grâce à cette initiative, les projets et propositions venant du personnel sont mises en œuvre ou bien qu'ils nous conduisent à de nouveaux projets qui seraient aussi inclus dans le plan d'action annuel.

Nous avons remodelé la stratégie de la formation parlementaire: Les besoins spécifiques des départements sont définis et un plan de formation annuel a été préparé.

Durant mon terme, un «système d'enseignement à distance" a été mis à disposition afin de planifier et de mener au meilleur les formations utilisant les technologies de l'information et de la communication.

Dans le but d'améliorer la communication, la motivation et le sentiment d'appartenance entre le personnel; des activités sociales, sportives et artistiques ont été organisées. Le

Parlement turc a également des stagiaires venant des lycées ou des universités choisies chaque année selon des critères objectifs fixés par notre administration.

### **Les enquêtes**

Comme le Secrétaire Général du Parlement turc, permettez-moi de souligner que les enquêtes sont les instruments les plus utiles des RP internes. Nous évaluons le travail que nous effectuons, définissons les besoins et mesure le niveau de satisfaction de nos partenariats.

Le Parlement turc fait régulièrement des enquêtes de satisfaction auprès des députés, des visiteurs, des employés et d'autres partenaires. Les résultats des enquêtes sont envisagés pour amélioration des travaux.

### **La Prise du Modèle d'excellence de la Fondation européenne pour la gestion de la qualité (EFQM)**

En mettant fin à mon discours, je tiens également à mentionner sur une évolution très récente qui a eu lieu au Parlement turc. En tant que l'administration du Parlement turc, afin de satisfaire les attentes de nos partenaires et développer des capacités organisationnelles pour l'amélioration, nous avons signé un accord de bonne volonté avec la Fondation de Qualité turque et commencé à travailler conformément au Modèle d'Excellence de l'EFQM dans tous nos départements. Après le processus de la formation du personnel et d'auto-évaluation, les mesures nécessaires ont été prises pour une amélioration continuant.

À la suite de ces efforts, le Secrétariat Général du Parlement turc a été qualifié pour le niveau de reconnaissance de l'excellence qui est, pour ce moment la plus haute maturité qu'on puisse atteindre. Notre parcours vers l'excellence n'est qu'une dimension de notre recherche d'amélioration. Il ne sera pas faux de dire que le Parlement turc est fier d'être un *Sherpa* pour les administrations publiques turques et notre objectif est de renforcer ce rôle.

En vous remerciant de votre attention, je tiens à souligner que le Parlement turc est toujours prêt à partager ses bonnes pratiques dans tous les domaines. Nous pensons que l'apprentissage est un processus mutuel et les administrations parlementaires ont beaucoup à apprendre les uns des autres. Par conséquent, nous devrions beaucoup plus travailler pour plus d'interaction, d'échange et de dialogue entre nos parlements.

*Lien vers la vidéo présentée avec la communication :*

<http://irfanneziroglu.com/video.aspx?v=12>



## **8. Communication de M. Manuel CAVERO, Secrétaire général du Sénat d'Espagne : « Mesures de transparence – transparence active et droit d'accès des citoyens aux informations publiques au sein du Sénat espagnol ».**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a invité l'orateur à présenter sa communication.

### **1. La publicité parlementaire**

Le Parlement, dans le cadre de l'exercice des pouvoirs que le système constitutionnel lui confère, agit dans le respect du principe de publicité. La possibilité de savoir ce que les représentants du peuple font dans l'exercice de leur mandat représentatif accordé par les citoyens lors des élections constitue l'un des piliers de base de la démocratie. Le Parlement est, par excellence, le lieu où la politique devient publique.

En Espagne, ce principe de publicité est consacré au sein de l'article 80 de la Constitution de 1978, et développé dans les règlements du Congrès des députés et du Sénat. Il s'agit de garantir, au degré légal maximal, que dans le cadre de l'activité parlementaire du Congrès et du Sénat, la règle commune, à quelques rares exceptions près, soit celle de la publicité, ce qui permet un contrôle politique, dans un sens très large, de l'activité des députés et des sénateurs.

Partant de telles bases, dans les faits, la publicité des activités parlementaires du Sénat intervient, traditionnellement, au travers de la présence (restreinte) de public lors des séances plénières, ainsi que de l'intermédiation assurée par les moyens de communication. La retransmission télévisuelle et par Internet des séances parlementaires, ainsi que l'inclusion d'un volume croissant d'informations au sein du site Internet, viennent compléter actuellement les moyens informels de publicité de l'activité du Sénat espagnol, ainsi que cela est le cas dans autant d'autres parlements.

La publicité formelle et officielle de l'activité du Sénat, quant à elle, intervient par le biais des moyens classiques, qui sont le Boletín Oficial (Journal officiel) et le Diario de Sesiones (Journal des séances). Dans le Boletín Oficial sont publiés les actes parlementaires (législatifs, de contrôle ...), ainsi que certains actes et règles d'ordre administratif (relatifs au personnel ou aux marchés, entre autres), alors que le Diario de Sesiones comporte la reproduction intégrale des débats tenus lors des séances parlementaires et dans le cadre des Commissions du Sénat.

Jusqu'en 2010, le Boletín Oficial et le Diario de Sesiones étaient publiés sur support papier. En novembre de ladite année, une décision très importante a été adoptée, à savoir, le passage à une édition purement électronique de ces deux publications à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Suite à ce changement, une distinction triple a été établie concernant le Boletín Oficial :

- dans ce support ne seraient désormais publiés que les accords et les textes adoptés par les organes du Sénat ;
- l'exception à la règle serait la publication, au Boletín Oficial, de l'ensemble des documents constitutifs des dossiers de préparation des lois (projets, amendements, texte

adopté lors des différentes phases de la procédure par les divers organes intervenant à cette dernière, etc. ...),

- et (ce qui a constitué un changement « presque révolutionnaire » au Sénat) le reste des textes ou documents afférents au traitement des dossiers parlementaires seraient publiés, avec un caractère officiel et à titre exclusif, par le biais du site Internet du Sénat.

Au préalable, le Bureau avait adopté une résolution portant création du siège électronique du Sénat, ce qui permettrait d'accorder un caractère formellement officiel aux publications sur le site Internet, lequel n'avait constitué, jusqu'alors, qu'un mécanisme informel et non officiel de publicité sur l'organisation et les activités de la Chambre.

C'est sur cette dernière base que l'ensemble des points relatifs à la composition de la Chambre, de ses Commissions ou des Groupes parlementaires, ainsi que les questions nécessitant une réponse écrite de la part du gouvernement (et dont le traitement est entièrement électronique (questions et réponses) et la publication au Boletín Oficial supposait des coûts très élevés) ont commencé à être publiés sur le site Internet, avec un caractère officiel.

Ces décisions ont permis, tout à la fois, de tirer parti des avantages apportés par les technologies de l'information, afin de rationaliser et de simplifier les procédures, et de tenir compte de la nécessité de réaliser des économies budgétaires. C'est ainsi que ces décisions ont rendu possible la mise à disposition gratuite des citoyens des activités du Sénat, d'une manière plus transparente et claire.

En outre, ont été également favorisées les différentes formules permettant de suivre en direct les séances du Sénat et de ses Commissions, par le biais de la télévision, la radio ou Internet, ainsi que d'accéder aux enregistrements vidéo des séances en différé.

De même, il a été procédé à la création de @senadoesp, un canal de communication directe avec les citoyens, sans intermédiaires, qui vient compléter les mesures de publicité susvisées. Sur les réseaux sociaux, le Sénat favorise les accès directs aux contenus de son site Internet, et permet également la formulation de consultations et de questions, ce qui constitue aussi un mode d'accès à l'information.



## **2. De la notion classique de publicité aux catégories de la transparence et du droit d'accès aux informations publiques.**

Si, ainsi que cela a d'ores et déjà été évoqué, le parlement démocratique a toujours été, par essence, une institution dont l'activité officielle était soumise à un régime de publicité formelle (bien supérieure, il convient de le signaler, à celle afférente aux actions d'autres pouvoirs étatiques), cela fait déjà quelque temps que la société demande le franchissement d'un pas additionnel, non seulement de la part du parlement, mais de l'ensemble des pouvoirs de l'État et aussi de celle des entités à caractère privé qui exercent une influence sur les pouvoirs publics (les « lobbies ») ou qui perçoivent des sommes importantes en provenance des fonds publics (les fondations, les associations, voire les moyens de communication).

La transparence fait partie intégrante du paradigme du gouvernement ouvert, dans le cadre des politiques publiques, selon lequel les administrations publiques peuvent améliorer leur gestion en dévoilant leurs informations aux citoyens, lesquels peuvent, ainsi, contrôler la gestion publique. La transparence constitue le premier pas nécessaire pour la création d'espaces permanents de participation et de collaboration.

Mais il ne suffit pas de mettre à la disposition des citoyens les informations concernant les actions parlementaires. Les citoyens, avec une intensité croissante, exigent également de savoir comment les deniers publics sont dépensés, ainsi que de connaître le processus réel de formation de la volonté d'une Chambre, non pas en termes généraux, mais concernant chaque question concrète.

Pour ce qui est du Parlement, il s'agit de rendre compte, avec des mesures de transparence active, par le biais de la publication au sein du site Internet de la Chambre, de la plus grande quantité d'informations possible, concernant, à minima, la composition, le fonctionnement, les activités, le régime économique, budgétaire et contractuel, le personnel qui intègre ses services, etc., de cette dernière.

De même, de manière concomitante, le parlement doit reconnaître aux citoyens, de la manière la plus étendue possible, un véritable droit d'accès aux informations publiques qu'il a entre ses mains (transparence passive), avec des limites suffisamment définies et avec des garanties de nature juridictionnelle pour le cas où le parlement ne faciliterait pas les informations sollicitées ou le ferait d'une manière insuffisante.

## **3. La situation en Espagne.**

En Espagne, l'adoption de la première loi introduisant la notion de transparence en tant qu'exigence dans le fonctionnement des administrations publiques constitue quelque chose de récent.

Il y a un peu plus d'un an de cela, la loi n° 19/2013, du 9 décembre 2013, relative à la transparence, à l'accès aux informations publiques et à la bonne gouvernance (ci-après, la « LT ») s'est proposée d'élargir et de renforcer la transparence des activités publiques, ainsi que de garantir le droit d'accès aux informations publiques afférentes auxdites activités (outre l'établissement d'obligations de « bonne gouvernance » allant au-delà du

cadre de la présente communication et qui, par ailleurs, ne s'appliquent pas au parlement espagnol).

La « LT » a pour destinataires principaux, c'est-à-dire, pour sujets tenus de se conformer à ses exigences, l'administration de l'État, les administrations des Communautés autonomes (régions) et les administrations locales (municipalités et autres entités d'une nature analogue), ainsi que d'autres entités à caractère public.

En outre, dans son article 2, paragraphe 1, sous f), elle inclut « La Couronne, le Congrès des députés, le Sénat, la Cour constitutionnelle et le Conseil général du pouvoir judiciaire, ainsi que la Banque d'Espagne, le Conseil d'État, le Médiateur, la Cour des comptes, le Conseil économique et social et les institutions autonomiques analogues ... », avec la particularité que lesdits organes se verront appliquer la « LT » « concernant leurs activités soumises au droit administratif ». L'exigence ne s'étend donc pas à la totalité de leurs activités, mais se trouve circonscrite aux matières indiquées, à savoir, les activités relevant du droit administratif. Il ne s'agit pas là d'une exigence maximale, mais elle apparaît extrêmement significative, en ce qu'elle recouvre un large spectre de sujets pour lesquels, jusqu'alors, la règle était l'absence de nécessité de transparence.

S'agissant des Chambres (le Congrès des députés et le Sénat) et afin de respecter l'autonomie parlementaire garantie par la Constitution (article 72, paragraphe 1), la « LT » prévoit, dans une disposition additionnelle (huitième) que « Le Congrès des députés, le Sénat et les Assemblées législatives des Communautés autonomes réguleront, au sein de leurs règlements respectifs, l'application concrète des dispositions de la présente loi ».

Par cette formule, on articule de manière appropriée le principe de la séparation des pouvoirs avec la soumission du parlement espagnol à la Constitution et au reste du système juridique espagnol, en ce qui concerne l'application par le Congrès des députés et par le Sénat des dispositions de la « LT ».

L'entrée en vigueur de la « LT », pour ce qui est de la transparence et du droit d'accès aux informations, est intervenue le 10 décembre 2014, c'est-à-dire, un an après sa publication.

#### **4. Les mesures adoptées par le Sénat.**

La « LT » adoptée, mais préalablement à son entrée en vigueur, le Sénat a procédé à la réforme de son règlement, en juin 2014. Aux effets du sujet de la présente communication, la réforme a attribué au Bureau de la Chambre, en tant qu'organe de gouvernement de cette dernière, la faculté « d'adopter les règles et les mesures nécessaires pour garantir la transparence des activités de la Chambre et le droit d'accès aux informations publiques du Sénat » (article 36, paragraphe 1, sous g).

Outre cette disposition à caractère général concernant la transparence, la réforme du règlement a englobé également la reconnaissance expresse de l'existence des reliquats budgétaires en tant que ressources financières du Sénat (sixième disposition additionnelle), découlant de l'autonomie financière de ce dernier, également garantie

par la Constitution. Cette disposition a permis de répondre à un double objectif, à savoir : premièrement, celui d'établir une base réglementaire de premier rang, telle que le règlement parlementaire, pour une réalité remontant à la réimplantation du Sénat en 1978 mais dont la reconnaissance se fondait uniquement sur les accords du Bureau de la Chambre, et deuxièmement, sur une telle base, de rendre transparente cette ressource financière, ainsi que son affectation aux dépenses du Sénat.

En outre, le Bureau du Sénat a adopté progressivement toute une série d'accords, sur deux phases, pendant toute l'année 2014, concernant la transparence, tant active que passive, qui seront évoqués dans les développements qui suivent.

### **5. La transparence active.**

Une première décision importante a été, conformément aux dispositions de la « LT », celle consistant à regrouper, dans un « Portail de transparence », les informations en la matière, et cela d'une manière claire, structurée et accessible.

À l'heure actuelle, le Portail se structure autour de quatre grands thèmes, à savoir : (1) la transparence ; (2) les informations institutionnelles et organisationnelles ; (3) les informations économiques et contractuelles, et (4) les informations (dans un sens générique). Nous illustrons ci-dessous les différentes matières incluses dans chacun des thèmes susvisés :

- **Sur la transparence**
  - Réglementation
    - Règlement du Sénat
    - Disposition régulatrice du droit d'accès aux informations publiques du Sénat
    - Dispositions administratives (dont celles relatives à la procédure budgétaire, au contrôle, à la comptabilité et aux contrats conclus par le Sénat)
  - Liste de services
  - Engagements de qualité et de transparence
  
- **Information institutionnelle et organisationnelle**
  - Fonctions du Sénat
  - Organes du Sénat
    - Président
    - Plénière
    - Bureau
    - Conférence des porte-paroles
    - Députation permanente
    - Commissions et groupes de travail
  - Sénateurs
    - Composition du Sénat
    - Statut, fonctions, régime économique et protection sociale
    - Déclarations de biens, d'activités et de rentes
    - Régime d'incompatibilités
  - Groupes parlementaires
    - Groupes parlementaires et partis politiques

- Fonctions des Groupes parlementaires
- Administration parlementaire
  - Organigramme
  - Fonctions
  - Personnel du Sénat
  - Règles d'organisation et applicables au personnel (Statut du personnel du parlement, Convention collective du personnel salarié, règles d'organisation, effectifs organiques, journée de travail et horaires)
  - Compatibilités
- **Information économique et contractuelle**
  - Planification
    - Plan informatique et de communications
    - Plan de travaux
    - Plan d'installations
  - Budget du Sénat
    - Budget du Sénat
    - Exécution du budget du Sénat
    - Comptes annuels
    - Prévisions d'affectation des reliquats budgétaires aux frais d'investissement
  - Contrats
    - Guide de passation de marchés
    - Statistiques
    - Liste des contrats en vigueur attribués depuis 2007 dans le cadre de procédures ouvertes et de gré à gré
    - Liste des contrats mineurs
    - Profil des adjudicataires
  - Conventions
    - Conventions en vigueur souscrites par le Sénat
  - Subventions et aides publiques
    - Bourses accordées par le Sénat
    - Bourses avec dotation du Sénat
    - Séminaires
    - Prix
    - Subventions
    - Subventions au profit de Groupes parlementaires
  - Déclarations de biens, d'activités et de rentes des Sénateurs
  - Rétributions, régime économique et protection sociale des Sénateurs
  - Patrimoine du Sénat
    - Biens immeubles
    - Patrimoine historique et artistique
    - Biens meubles
- **Information**
  - Accès à l'information

- Bureau d'information
- Questions fréquemment posées
- Formulaire
  - Demande d'information
  - Suggestions et réclamations
  - Droit de pétition
  - Visiter le Sénat
  - Assister à une séance plénière
  - Demande de carte de chercheur
  - Demande d'accréditation de presse
- Statistiques

Ainsi que cela apparaît des contenus du Portail de transparence énumérés ci-dessus, une partie importante des informations dont la publicité est exigée par la « LT » se trouvait déjà disponible sur le site Internet de la Chambre, souvent depuis longue date.

Aussi, les sujets typiquement propres à la transparence avaient déjà connu, au cours de ces dernières années, quelques avancées significatives : il s'agit là de la publicité, par le biais du site Internet, du régime économique applicable aux députés et aux sénateurs, ainsi que de leurs déclarations d'activités, de biens et de rentes.

Les nouveaux contenus découlant de l'obligation fixée par la « LT » de faciliter des informations « sur les activités (du Sénat) soumises au droit administratif » se concentrent, principalement, sur des questions de nature économique, à savoir :

- le budget du Sénat, avec un degré de détail qui va jusqu'au sous-poste, concernant son exécution et sa liquidation, ainsi que le financement des dépenses au moyen des reliquats budgétaires ;
- la planification des travaux et des installations, aux côtés de celle déjà existante en matière de technologies de l'information et des communications ;
- les marchés conclus par la Chambre, lesquels, dans une bonne mesure, étaient déjà mentionnés sur le site Internet pour les contrats les plus importants du point de vue économique. Cette information a toutefois été complétée avec des renseignements exhaustifs concernant les dénommés contrats « mineurs », à savoir, ceux dont le montant annuel ne dépasse pas les 50 000 € pour les travaux, et les 18 000 € pour le reste des cas de figure.

Cette structure informationnelle ne saurait être considérée définitive, dans la mesure où il semble prévisible que le Bureau du Sénat adopte de nouvelles mesures visant à améliorer la transparence des activités de la Chambre pour ce qui est du volet afférent à la transparence active. En outre, les informations mises à disposition ne concernent que le Sénat en tant qu'institution, et n'englobent pas, par exemple, les questions relatives aux Groupes parlementaires, sauf pour ce qui est des aspects liés à la Chambre en tant que telle (composition, subventions reçues à partir du budget du Sénat, etc.).

Outre l'organisation des informations selon des termes clairs et structurés, d'autres actions ont promu ce volet de transparence active, à savoir :

- l'obtention du certificat AA au niveau de l'accessibilité ;

- le recours à des formats ouverts permettant la réutilisation des données. Il en est ainsi pour le Boletín Oficial, le Diario de Sesiones et les votations lors des séances plénières. Il s'agit là du début d'un chemin que le Sénat parcourra au fur et à mesure ;
- le développement d'applications en *responsive design*, afin d'améliorer la navigation sur les dispositifs mobiles.

## **6. Le droit d'accès aux informations publiques du Sénat ou la transparence passive.**

L'autre élément capital de l'adaptation du Sénat aux exigences de la « LT » est constitué par l'adoption par le Bureau de la Chambre d'une disposition qui, se fondant sur la réforme du règlement parlementaire susvisée, règlemente le droit d'accès aux informations publiques détenues par le Sénat.

Les caractéristiques primordiales de ladite disposition sont celles qui suivent :

- du point de vue subjectif, le droit d'accès est reconnu avec une étendue maximale, dans la mesure où il peut être exercé par toute personne avec des exigences d'identification minimales, lesquelles, en tout état de cause, ne nécessitent pas le recours à de procédures fondées sur des certificats électroniques ;
- il n'est pas nécessaire de motiver la demande et il est suggéré que le contact intervienne par voie électronique, bien que cela ne soit pas indispensable. Évidemment, l'accès aux informations est gratuit ;
- par ailleurs, conformément à la nature territoriale du Sénat, les demandes peuvent être formulées en espagnol ou en toute langue officielle des Communautés autonomes ;
- du point de vue objectif, le droit d'accès s'étend aux informations publiques détenues par le Sénat, tant de nature parlementaire que concernant ses activités relevant du droit administratif. Il existe des limites faisant obstacle à la mise à disposition des informations (parallèles à celles prévues par la « LT »), dont notamment le droit à l'intimité des personnes, la protection des données personnelles ou la connaissance de délits. Pour les informations parlementaires, les limites sont prévues, en outre, par le règlement ou par les accords adoptés par les organes parlementaires ;
- le Sénat doit répondre aux demandes d'accès dans un délai maximal d'un mois ;
- le Bureau de la Chambre est l'organe chargé de trancher sur les cas où l'accès aux informations est refusé, ce qu'il doit faire en motivant sa décision ;
- toute personne sollicitant les informations sur les activités du Sénat relevant du droit administratif qui se verrait dénier l'accès demandé peut introduire une procédure juridictionnelle devant la Cour suprême espagnole (laquelle est l'organe compétent pour connaître des actes administratifs par la matière du Sénat), ce qui garantit pleinement la protection du droit d'accès aux informations. En revanche, cette garantie juridictionnelle ne s'étend pas aux refus d'accès aux informations concernant les activités parlementaires.

## **7. Conclusions.**

Le Sénat a consenti un effort de taille pour s'adapter aux exigences de la « LT », et il y est parvenu dans le délai prévu à de tels effets dans les dispositions relatives à l'entrée en vigueur de ladite loi.

En fait, l'enquête menée par Transparency International, publiée au mois d'avril 2014, avait déjà accordé au Sénat espagnol un score de 83,3 points sur les 100 points envisageables, ainsi que la troisième position sur un total de 19 parlements analysés (le Congrès, le Sénat et les 17 parlements des Communautés autonomes).

La « LT » a impliqué une révision en profondeur des procédures et des pratiques administratives du Sénat. Les actions fondées par le passé sur des accords singuliers des organes de gouvernement ont été soumises, en raison de l'application de la « LT », à de nouvelles règles à caractère général, établies au préalable et publiées, ce qui suppose une autolimitation desdits organes, afin de garantir un fonctionnement de la Chambre strictement conforme au droit.

La « LT » impose, en outre, un changement de mentalité, tant pour les organes parlementaires qui dirigent le Sénat que pour les services administratifs de la Chambre, face à des pratiques consolidées de longue date. En effet, il y a lieu d'intégrer que les informations publiques de la Chambre constituent un patrimoine à disposition des citoyens, soumis aux exigences de transparence, ce qui constitue le point de départ pour la reddition de comptes par les pouvoirs publics, et en l'occurrence, par le parlement. Sur ce point, il semble évident qu'une plus grande transparence active rend moins nécessaire la mise en œuvre des mécanismes de transparence passive : le plus abondantes seront les informations disponibles sur le site Internet, le moins souvent auront les citoyens à se prévaloir de leur droit d'accès à l'information.

Il reste encore de la place pour le renforcement de la transparence active, jusqu'à atteindre les limites fixés par la « LT » comme insurmontables, mais il convient également d'apprécier, à sa juste valeur, l'effort consenti par le Sénat espagnol pour s'adapter aux exigences de ladite loi, par rapport à la situation antérieure. Du chemin reste à parcourir (et cela devra être fait), mais le changement intervenu constitue une avancée qui aurait été inimaginable il n'y a pas aussi longtemps de cela.



**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a invité la salle à poser des questions aux trois orateurs.

**M. Shumsher K. SHERIFF (Inde)** a demandé comment était envisagée l'existence d'une chaîne publique du Parlement. Il a demandé si le Parlement devait bénéficier de sa propre chaîne ou bénéficier des chaînes des diffuseurs publics.

**M. Somsak MANUNPICHU (Thaïlande)** a posé une question au secrétaire général turc. Il a salué la relation de responsabilité envers le public et l'environnement. Il a demandé comment était mesuré l'effort de l'engagement du Parlement sur les écoles et le public.

**Mme Philippa HELME (Royaume-Uni)** a demandé au secrétaire général espagnol si avec l'arrêt de l'impression des papiers ils avaient connu des résistances de la part des parlementaires. Au Royaume-Uni les discours sont toujours imprimés sur papier.

**M. José Manuel ARAÚJO (Portugal)** a demandé comment justifier l'existence des deux réseaux sociaux (*facebook* et *twitter*).

**Le Dr. Mohammed Abdullah AL-AMR** a indiqué qu'ils avaient un service dédié aux médias, avec différents canaux qui communiquent les informations du Conseil. Le compte *twitter* est très actif. A travers ce compte la société peut avoir accès à l'information.

**Le Dr. İrfan NEZİROĞLU** a répondu à la question sur les écoles en indiquant qu'ils avaient signé des protocoles d'accord. Jusqu'à présent 7 à 8 universités prévoient cet enseignement sur le droit parlementaire. Certains collègues même se présentent à l'université.

Pour le primaire et le secondaire, un accord a été signé avec le ministère de l'éducation. L'information est diffusée.

Les suiveurs des deux réseaux sociaux ne sont pas les mêmes. Il y a deux comptes *twitter* : un concernant la plénière et un sur l'actualité parlementaire en général hormis celle de la plénière. Une petite équipe gère ce deuxième compte. La chaîne parlementaire existe mais la télévision publique ne diffuse qu'entre 14h et 19h.

**M. Manuel CAVERO** a répondu au collègue indien indiquant qu'il n'y avait pas de chaîne officielle. Le signal est transmis aux chaînes publiques et privées et les vidéos sont mises en ligne.

A la Grande-Bretagne, il a répondu que les publications étaient électroniques. Fin 2010, certains députés se sont opposés à ce changement mais peu. Les nouvelles lois, les bulletins officiels étaient passés à l'électronique depuis 1 an. Aujourd'hui rien n'est envoyé au format papier. Cela a bien marché, malgré la permanence de demandes exceptionnelles.

Au Portugal, il a répondu qu'il y avait un compte twitter mais qu'il avait demandé qu'il n'y ait pas de débat, les commentaires sont éventuellement bloqués.

**M. Sayed Hafizullah HASHIMI (Afghanistan)** a demandé comment les secrétaires généraux s'y prenaient pour organiser les visites des étudiants, il a demandé des stages existaient.



**Mme Claressa SURTEES (Australie)** a indiqué que le Parlement australien partageait la préoccupation de l'institution parlementaire pour permettre un accès plus large du public à ses travaux et elle a rappelé que rien ne pouvait remplacer les rapports directs avec la communauté même si les outils des réseaux sociaux sont gratuits et efficaces. En ce qui concerne la transparence, elle a demandé dans quelle mesure les parlementaires contribuaient à l'amélioration de cette stratégie de communication.

**M. Ashraful MOQBUL (Bangladesh)** a demandé à M. Al Amr comment s'organisaient les visites de terrain à savoir qui supportait le coût de ces visites.

**M. André GAGNON (Canada)** a indiqué que sa question portait sur les possibilités de présenter un projet ou une idée (les pétitions). Il a aussi demandé s'il y avait un processus de filtrage de ces initiatives.

**Le Dr. AL AMR** a répondu à la question de la visite de terrain en indiquant qu'elles étaient hebdomadaires. Des délégations sont reçues. Une information de base est donnée, ils peuvent assister à des séances et ont la possibilité de rencontrer certains députés. Ils ont également la possibilité de rencontrer les officiels du conseil. Les étudiants s'intéressent particulièrement aux questions de déontologie. L'objectif est d'être en prise avec la réalité, cela permet d'éduquer les étudiants dans le bon sens. En ce qui concerne la transparence, il existe une tendance à s'ouvrir à la société soit par la publication des informations soit en invitant les journalistes. Puis les informations sont publiées dans leurs médias respectifs.

Il a ajouté que des visites étaient effectivement organisées sur le terrain, dans les régions. Ainsi ils peuvent suivre les projets de développement au niveau local.

**Le Dr Irfan NEZİROĞLU** a répondu à l'Afghanistan en indiquant que le contenu est décidé avec le public en fonction du temps dont ils disposent. Il arrive qu'il y ait des programmes de stagiaires d'une ou deux semaines, dans ce cadre il leur est demandé de faire un jeu de rôle. À ceux qui souhaitent étudier le Parlement dans le cadre de l'université, des rapports leur sont fournis.

À l'Australie, il a répondu qu'ils s'intéressaient peu aux initiatives individuelles des membres.

Au Canada, il a répondu qu'il y avait une différence entre la pétition pour laquelle il faut donner des informations précises et « I have a proposal » qui s'adresse au citoyen lambda. Sur le site Internet figure la liste des activités et les citoyens y réagissent.

**M. Manuel CAVERO** a répondu à l'Australie en indiquant qu'ils essayaient de faire une distinction claire entre la communication personnelle et la communication institutionnelle de la chambre. Pendant les séances, des *tweets* des parlementaires sont publiés, elle est de leur responsabilité. Certains ont décidé de publier sur leur site leur salaire mais ce n'est pas une communication institutionnelle.

Au Canada, il a répondu qu'un droit de pétition remontant au Moyen-âge existait. Les citoyens peuvent interpeller les pouvoirs publics mais il a précisé que cette possibilité était encore en discussion.

## **9. Remarques de conclusion**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a remercié les orateurs et rappelé qu'une photo allait être prise dans le hall du centre de conférences.

*La séance est levée à 12h40.*



## **DEUXIEME SEANCE**

**Dimanche 29 mars 2015 (après-midi)**

**Présidence de Mme Doris Katai Katebe MWINGA**

*La séance est ouverte à 14h30.*

### **1. Remarques introductives**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a informé les membres que tous n'avaient pas rempli le formulaire concernant la visite et les a invités à le faire afin que tous puissent s'y rendre. Elle a rappelé les horaires de la visite. Elle a également rappelé qu'ils devaient signer et vérifier les détails les concernant.

Elle a indiqué que deux élections se tiendraient au cours de la session : la première pour la vice-présidence et la seconde pour au moins un poste de membre ordinaire du Comité exécutif.

Le vote pour la vice-présidence aurait lieu le mardi 31 mars à 10h30 avec une heure limite de dépôt des candidatures à 16h ce jour. Le vote pour pourvoir le poste de membre ordinaire aurait lieu le mardi 31 mars à 16h, avec une heure limite de dépôt des candidatures fixée immédiatement après les résultats du premier vote.

La Présidente a rappelé à l'Association qu'il était usuel que des membres actifs et expérimentés se présentent. Les femmes et les francophones demeurent sous représentés.

L'information sur l'élection et les formulaires de candidature sont disponibles auprès du secrétariat. La candidature de M. Philippe SCHWAB (Suisse) à la vice-présidence a déjà été reçue, ainsi que, pour le poste de membre ordinaire du Comité exécutif, les candidatures de M. José Manuel ARAÚJO (Portugal) et de Mme Claressa SURTEES (Australie).

### **Thème : Les groupes politiques au Parlement**

### **2. Communication de M. Christophe PALLEZ, Secrétaire général de la Questure de l'Assemblée nationale de France : « Le statut administratif des groupes politiques parlementaires »**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a invité l'orateur à présenter sa communication.

En juin 2014, une lettre d'information électronique révélait que le principal groupe d'opposition de l'Assemblée nationale, le groupe UMP (droite), avait accordé, en 2012, un prêt de 3 millions d'euros au parti politique dont il était l'expression parlementaire, le parti UMP. Au-delà du fait que la décision d'accorder le prêt avait été prise par le président du groupe sans en informer les membres du groupe, cette révélation faisait polémique car elle laissait apparaître qu'un parti politique avait bénéficié d'argent public en dehors des règles strictes qui encadrent en France le financement des partis. Il faut en effet préciser que l'essentiel des ressources des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale vient de la subvention qui leur est versée par l'Assemblée nationale pour leur fonctionnement. Ces ressources sont complétées pour une faible part seulement par les cotisations des députés membres du groupe.

Ce scandale a mis en lumière la faiblesse de règles concernant les finances des groupes parlementaires, l'inexistence d'un contrôle de leurs dépenses et en fin de compte l'absence de statut administratif de ces organes qui jouent pourtant, comme dans la plupart des parlements, un rôle clé dans le travail législatif. C'est pourquoi l'Assemblée nationale s'est engagée dans la définition d'un tel statut administratif dont la mise en œuvre réelle a commencé en janvier 2015. La présente communication a pour objet de présenter ce statut.

Il convient d'abord de préciser quelle était la situation juridique et administrative des groupes politiques avant la réforme opérée en septembre 2014.

### **Le paradoxe des groupes parlementaires avant septembre 2014 : reconnus par la Constitution mais dépourvus de statut administratif.**

Depuis 2008, la Constitution reconnaît l'existence des groupes politiques en déclarant que « *le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein.* »

En fait, c'est depuis 1910 que le Règlement de l'Assemblée nationale a intégré la notion de groupe parlementaire, devenu au fil du temps un rouage déterminant du travail parlementaire puisque presque aucune procédure ne peut être menée sans l'intervention des groupes et que les députés n'appartenant pas à un groupe (actuellement 9 sur 577) sont marginalisés. La version actuelle du Règlement consacre aux groupes parlementaires de nombreuses dispositions, définissant leurs règles de création (un nombre minimal de 15 députés) et leurs prérogatives.

En revanche, le Règlement était jusqu'à présent muet sur la question du statut des groupes parlementaires. Tout au plus prévoyait-il, dans un texte vieux de plus de soixante ans, que les groupes « *peuvent assurer leur service intérieur par un secrétariat administratif dont ils règlent eux-mêmes le recrutement et le mode de rétribution* » et que « *le statut, les conditions d'installation matérielle de ces secrétariats et les droits d'accès et de circulation de leur personnel dans le Palais de l'Assemblée sont fixés par le Bureau de l'Assemblée sur proposition des questeurs et des présidents des groupes* ».

En conséquence, l'organisation interne des groupes était laissée à leur entière discrétion. Deux groupes avaient adopté un statut d'association mais les autres groupes étaient

dépourvus de toute personnalité juridique et constituaient donc des groupements de fait. Une telle situation d'incertitude ou d'inexistence juridique n'entravait en rien leur activité parlementaire : un groupe officiellement constitué peut présenter des motions ou soutenir des amendements, obtenir un débat ou une demander commission d'enquête mais dépourvu de statut, exempté de toute règle de gestion, comment peut-il employer des collaborateurs et bénéficier de subventions de l'Assemblée nationale ?

La crise médiatique de juin 2014 a montré que n'était plus tenable, dans un monde où l'exigence de transparence est pressante, la situation de groupes recevant chaque année plus de 10 millions d'euros de subventions de fonctionnement et employant au total une centaine de collaborateurs, sans avoir à rendre de comptes ni aux citoyens, ni à l'Assemblée nationale, ni même à leurs propres membres.

### **La réforme de septembre 2014 : le Règlement impose aux groupes de se constituer en associations.**

Le 17 septembre 2014, l'Assemblée nationale a adopté une modification de son Règlement présentée par le Président de l'Assemblée nationale, les questeurs (députés chargés de la gestion administrative et financière de l'Assemblée) et les six présidents de groupes politiques qui dit que « *Les groupes sont constitués sous forme d'association, présidée par le président du groupe et composée des membres du groupe et apparentés.* »

Cela signifie donc que les groupes doivent prendre un statut juridique de droit commun, défini par la loi (du 1<sup>er</sup> juillet 1901) et qui est celui en France de plus d'un million de groupements à but non lucratif dotés de la personnalité morale. A ce titre les groupes sont tenus comme toutes les associations à deux formalités : déclaration de l'association en préfecture et publication au *Journal officiel* de l'objet et du siège social de l'association. On remarquera cependant les deux particularités de l'association groupe politique dans le régime des associations qui est caractérisé par la liberté d'adhésion et d'organisation :

- les adhérents de l'association sont l'ensemble des députés membres du groupe et des députés apparentés à ce groupe, autrement dit les membres d'un groupe sont obligatoirement membres de l'association ;
- l'association est nécessairement présidée par le président du groupe parlementaire.

### **Qu'apporte ce statut d'association aux groupes ?**

D'abord une personnalité morale incontestable, ce qui est un élément de clarification pour l'opinion publique (et les juristes) et un facteur de sécurisation pour les personnels des groupes. Faute d'une telle personnalité, avait été constituée une Association des présidents de groupe (APG) qui assumait, à la place des groupes eux-mêmes, les obligations inhérentes à la qualité d'employeur à l'égard des organismes sociaux (déclarations des rémunérations et versement des cotisations sociales) et qui était même, en droit sinon en fait, l'employeur de certains collaborateurs. Les groupes sont amenés désormais à se substituer à cette APG pour leurs déclarations sociales et pour les contrats de travail passés en son nom.

Mais le plus important est que l'adoption de la forme associative conduit les groupes à davantage formaliser leurs modalités de gouvernance et à assurer la transparence de leurs comptes. Ainsi les comptes annuels et les rapports du commissaire aux comptes qui en certifient la régularité et la sincérité devront être soumis à l'approbation de l'assemblée générale de l'association.

Comme toute association recevant des fonds publics, les groupes devront publier leurs comptes ainsi que les rapports des commissaires aux comptes. Toutefois cette publication se fera sur la site web de l'Assemblée nationale et non, comme pour les autres associations, au Journal officiel. Une telle publication, rendue ainsi bien visible, devrait permettre aux médias et à tous les observateurs du Parlement de vérifier le respect d'une règle posée par le Bureau de l'Assemblée nationale parallèlement à la modification du Règlement : « *Les dotations attribuées aux groupes sont exclusivement destinées aux dépenses nécessaires à l'activité des groupes ainsi qu'à la rémunération de leurs collaborateurs.* » Toute autre utilisation, telle que, par exemple, l'octroi d'un prêt à un parti politique ou à un député du groupe, est donc désormais clairement prohibée.

On notera que n'a pas été institué un contrôle par l'Assemblée nationale elle-même des subventions qu'elle attribue aux groupes politiques. Il a été jugé qu'un tel contrôle serait contraire à l'indépendance des groupes politiques découlant de la Constitution (« *Les partis et groupements politiques ... se forment et exercent leur activité librement* »). Il faut cependant souligner les limites de cette indépendance sur un plan purement pratique. La gestion administrative des groupes est en partie assurée par les services de l'Assemblée qui établissent les bulletins de paie des collaborateurs des groupes et procèdent aux déclarations et au paiement des cotisations sociales. Cette intervention qui est destinée à simplifier la tâche des groupes (les « petits groupes » n'ont que quelques salariés) se poursuivra avec leur nouveau statut d'association. Ils ont en effet obtenu que l'obligation de se constituer en association ne se traduise par aucune charge de gestion supplémentaire.

Le nouveau statut administratif des groupes politiques parlementaires de l'Assemblée nationale est désormais dans sa première année d'expérimentation. La fin de la législature, en 2017, constituera un test de solidité pour ce statut avec la possible disparition de certains groupes.



**M. Geert Jan A. HAMILTON (Pays-Bas)** a indiqué que la communication présentée avait répondu à un problème auquel il avait été confronté. Dans son Parlement, chaque groupe reçoit une somme fixe avec laquelle ils payent leurs employés. Les groupes doivent ensuite justifier leurs dépenses auprès du secrétaire général. Il a précisé qu'il y avait eu récemment un scandale impliquant un responsable de groupe politique, accusé d'avoir rémunéré son fils pour un contrat de maintenance du site Internet du groupe politique. Il a demandé quel était le statut des documents relatifs à ce contrat à savoir s'ils relevaient du Parlement ou du groupe politique

**Le Dr Hafnaoui AMRANI (Algérie)** a décrit la situation d'un parti politique au sein duquel les candidats, pour être investis, devaient s'engager à reverser à ce groupe la moitié de leur indemnité d'élu. Cela a conduit à un nomadisme politique pour éviter ce système de reversement. En Algérie, les groupes n'ont pas de moyens financiers, ils ont seulement à leur disposition des moyens matériels, administratifs. Il a demandé si les 10 millions d'euros étaient par groupe ou au total et si le montant de l'allocation était fonction du nombre de députés.

**M. Manuel CAVERO (Espagne)** a indiqué qu'il y avait beaucoup de similitudes entre ce qui se passe en France et en Espagne mais il qu'il y avait également des différences. En France la Cour des comptes vérifie ces comptes. Les groupes en Espagne ne sont pas tenus de se soumettre aux dispositions de la loi pour la transparence, ils ne savent pas encore s'ils s'y soumettront. Des moyens administratifs sont accordés aux groupes en France, il a demandé plus de détails sur l'expérience future de la France.

**M. Philippe SCHWAB (Suisse)** a demandé quel était le statut contractuel des collaborateurs des groupes. Il a également demandé pourquoi ils n'avaient pas profité de cette réforme pour couper le cordon ombilical entre l'Assemblée et les collaborateurs des groupes.

**M. PALLEZ** a rejoint les remarques de M. Hamilton indiquant que certaines informations n'étaient pas soumises à une obligation de transparence et d'accès. Les associations devront en revanche à l'avenir publier les informations relatives à leurs collaborateurs et à leurs salaires.

En réponse à M. Amrani, il a confirmé que les présidents de groupe devenaient des responsables administratifs et financiers. En réalité ils l'étaient déjà mais ils agissaient dans des conditions qui ne leur permettaient pas de véritable sécurité juridique. Il a précisé que cela ne devrait pas pour autant conduire à un phénomène de nomadisme, qui n'existe pas à l'Assemblée nationale. La subvention annuelle de 10 millions d'euros est globale et concerne l'ensemble des groupes. Elle leur est répartie en fonction de leur importance.

En réponse à M. Cavero, la séparation est nette entre le parti politique et les groupes qui ont maintenant un statut administratif à part. A l'Assemblée nationale un fonctionnaire à temps plein gère la paye des collaborateurs, chaque groupe déterminant le montant des salaires.

En réponse à M. Schwab il a indiqué que les collaborateurs avaient un contrat de droit privé passé avec le président du groupe aujourd'hui. Le groupe est l'employeur. S'est effectivement posé la question de demander aux groupes de se gérer eux-mêmes. Certains groupes auraient été capables de le faire mais les petits groupes ne souhaitaient absolument pas avoir une nouvelle charge administrative et s'était un engagement du président de l'Assemblée.

### **3. Communication de M. Geert Jan A. HAMILTON, Greffier du Sénat des Etats généraux des Pays-Bas : « Pouvoirs et compétences des partis de la majorité et de l'opposition dans un Parlement multi-partis »**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a invité l'orateur à présenter sa communication.

Le respect des minorités est un principe de base de toute société démocratique fondée sur la primauté du droit. Le droit de parler librement, le droit de poser des questions, le droit de critiquer, le droit de protester, la liberté d'association... toutes ces valeurs sont les conditions préalables à une démocratie libre. C'est exactement ce qu'incarne l'opposition au parlement. Elle offre un contre-pouvoir.

Quand l'opposition fait état d'une préoccupation, elle s'exprime non seulement au nom de son électorat, mais également sur la base de sa perception des besoins de la société toute entière.

Ian Shapiro, auteur du livre *The moral foundations of politics*, s'est exprimé en ces termes : « La démocratie est à la fois une idéologie d'opposition et une idéologie de gouvernement. » La tâche de l'opposition est d'examiner les décisions et la politique du gouvernement et de représenter un gouvernement alternatif crédible. L'opposition garantit un gouvernement transparent et responsable. Sans elle, la démocratie ne peut exister.

Chaque parti de l'opposition au parlement a le droit légitime d'ambitionner de devenir un parti au pouvoir après des élections. De la même façon, chaque parti gouvernemental doit tenir compte de la possibilité qu'il ne revienne pas dans un gouvernement après des élections. Dans les démocraties multipartites, où les régimes changent avec une certaine régularité, les partis politiques ont un intérêt à ce que les règles du jeu auxquels ils doivent se tenir soient peu contraignantes, tant pour les partis au gouvernement que les partis de l'opposition. La majorité tend parfois à oublier cet aspect et pense rester au pouvoir pour toujours.

Un système multipartite *est un système où coexistent plusieurs partis importants et moins importants qui se livrent une concurrence sérieuse pour et obtiennent des mandats politiques*. Dans un tel système, plusieurs partis politiques ont la possibilité d'obtenir le contrôle d'administrations, séparément ou dans le cadre d'une coalition. La liste de pays appliquant efficacement un système démocratique multipartite est longue. En voici quelques-uns : Afrique du Sud, Allemagne, Brésil, Danemark, Espagne, Finlande, Inde, Indonésie, Irlande, Israël, Italie, Japon, Mexique, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pakistan, Portugal, Roumanie, Serbie, Suède et les Philippines. Dans ces pays, aucun parti ne détient généralement à lui-seul la majorité au parlement. Plusieurs partis politiques forment en réalité des coalitions pour développer des puissances politiques susceptibles de gouverner.



Un exemple de ce type de coalition est celle unissant l'Union chrétienne démocratique d'Allemagne (CDU/CSU) et le Parti socio-démocrate (SPD), formée après les élections fédérales de 2013. Dans la vaste majorité des systèmes multipartites, de nombreux partis politiques importants et moins importants ont une possibilité sérieuse d'obtenir un mandat politique. Comme ces partis sont tous en concurrence directe, il se peut qu'un parti n'obtienne pas la majorité, nécessitant par conséquent la formation d'une coalition. Dans certains pays, tous les gouvernements formés depuis l'indépendance nationale ont été constitués de coalitions. Les systèmes multipartites tendent à être plus nombreux dans des systèmes parlementaires que dans des systèmes présidentiels et sont particulièrement fréquents dans les pays utilisant la représentation proportionnelle.

Dans certains systèmes multipartites, seuls deux ou trois partis ont une possibilité réelle de pouvoir former un gouvernement avec ou sans l'aide d'une coalition. Un exemple de cette situation est le Royaume-Uni, où seuls le Parti conservateur (Conservative Party), le Parti travailliste (Labour Party) et les Libéraux-démocrates (Liberal Democrats) ont une chance sérieuse d'obtenir suffisamment de sièges pour faire partie du gouvernement ; les Libéraux-démocrates n'ont jamais obtenu assez de sièges pour former un gouvernement, mais en ont assez pour faire partie d'une coalition. Jusqu'à présent, les Libéraux-démocrates n'ont accédé au pouvoir qu'une seule fois, dans le cadre de la coalition actuelle Conservateurs-Libéraux-démocrates. C'est également le cas du Canada, où les gouvernements majoritaires sont chose commune.

Dans mon pays, les Pays-Bas, nous célébrons cette année (2015) les deux cent ans du système parlementaire moderne. Au cours de ces deux siècles, aucun parti politique n'a jamais réussi à obtenir à lui seul la majorité des sièges au parlement, que ce soit à la Chambre des Représentants ou au Sénat. Un tiers des sièges est le score le plus élevé jamais obtenu par un seul parti. Actuellement, la Chambre des Représentants compte quatorze groupes parlementaires et le Sénat douze.

L'opposition dans un système multipartite, confronté à des majorités sans cesse différentes et un paysage politique fragmenté, peut être assez complexe. Le Sénat des Pays-Bas se compose actuellement de deux partis représentés dans la coalition et de dix partis présents dans l'opposition. Notre Chambre des Représentants compte douze partis d'opposition. Le climat politique actuel aux Pays-Bas a placé le Sénat dans une position inédite, puisque, pour la première fois depuis des décennies, la coalition en place n'a pas la majorité au Sénat. D'aucuns estiment que cette situation nuit à la position du Sénat car elle politise de plus en plus les partis présents au Sénat – qu'ils appartiennent à la coalition ou à l'opposition.

On peut y opposer que cette situation permet justement au Sénat d'encore mieux jouer son rôle de chambre de réflexion, puisque la coalition ne peut jamais présumer qu'une majorité de sénateurs sera favorable à une proposition de loi.

À mon sens, le climat politique actuel n'a pas fondamentalement changé le *modus operandi* du Sénat. En fait, on peut constater que la situation actuelle améliore la qualité du débat et élargit dans une mesure importante le soutien à une proposition de loi. Les partenaires de la coalition doivent présenter des arguments très convaincants pour

qu'un projet de loi soit également accepté par le Sénat. L'année dernière, les partis de la coalition ont signé un accord politique avec trois partis de l'opposition sur les objectifs budgétaires. L'accord impliquait que l'on a alors appelé les « trois constructifs » (*constructieve drie*) et portait notamment sur la santé, les retraites, l'éducation et les soins aux enfants. Pour parvenir à cet accord, la coalition gouvernementale a été contrainte de consulter, de débattre, de persuader et de conclure des compromis. C'est un aspect essentiel de la démocratie.

Le système néerlandais avec ses nombreux partis n'est pas idéal. Avec douze ou même quatorze partis différents, la charge de travail pour l'administration parlementaire est considérable et rend les compromis politiques d'autant plus complexes. Si tous les partis politiques veulent user de leur droit de parole pendant un débat sur une proposition de loi, le débat peut devenir très long et les arguments soulevés peuvent devenir répétitifs. Le relèvement du seuil électoral et la réduction consécutive du nombre de partis politiques siégeant au parlement peuvent apporter une solution à ces problèmes. Les petits partis se verraient contraints d'unir leurs forces, diminuant ainsi la fragmentation politique. Cette diminution permettrait d'éliminer une partie du déséquilibre au sein du parlement et aiderait, par exemple, l'opposition à trouver le soutien nécessaire à des initiatives législatives. Toutefois, jusqu'à présent, aucune proposition visant un relèvement du seuil électoral n'a été faite aux Pays-Bas.

La question que j'aimerais vous poser est de savoir si votre Règlement intérieur prévoit des dispositions distinctes pour les partis gouvernementaux et ceux de l'opposition. Ce n'est PAS le cas aux Pays-Bas. Aucune référence n'est faite aux mots « minorité » ou « opposition » dans notre Règlement intérieur. La raison réside dans le fait que, dans le système néerlandais, les partis n'ont pas besoin d'un traitement spécial en vertu d'une faible représentation numérique. Tous les partis sont en effet considérés comme des partenaires égaux et complémentaires.

Notre Règlement intérieur prévoit certaines garanties pour un traitement équitable et égal des partis politiques :

- en principe, tous les groupes parlementaires doivent être représentés dans chaque commission (avec prise en compte du poids numérique proportionnel des partis politiques) ;
- la présidence des commissions est répartie suivant tous les partis politiques majeurs, y compris ceux de l'opposition ;
- tous les membres du Sénat et de la Chambre des Représentants ont le droit d'être présents aux réunions de présentation. Pendant ces réunions, ils ont la possibilité de poser des questions et de faire des commentaires sur la proposition de loi pour laquelle la réunion en question a été convoquée ;
- chaque sénateur peut demander un débat plénier au sujet d'une proposition de loi ;
- chaque membre a le droit de s'exprimer immédiatement à des fins personnelles ou pour une motion d'ordre ;
- tous les partis parlementaires reçoivent en principe un temps de parole maximal égal en session plénière pendant la première partie du débat ;

- si le Président doit limiter le temps de parole, il répartira le temps de parole disponible suivant les personnes qui ont indiqué souhaiter prendre la parole, en tenant compte de l'importance des partis parlementaires auxquels ces personnes appartiennent ;
- si un membre demande des informations à un ou plusieurs ministres sur un sujet ne figurant pas à l'ordre du jour, il peut demander l'autorisation du Sénat pour faire une interpellation, en indiquant les principaux points sur lesquels il souhaite poser des questions ;
- chaque membre souhaitant poser des questions écrites à un ou plusieurs ministres soumettra ces questions au Président. Celui-ci transmettra les questions au ministre concerné, sauf s'il voit une objection sérieuse à la question pour des raisons de forme ou de contenu ;
- sur la base d'une proposition du Président, d'un comité ou d'un ou plusieurs membres, la Chambre des Représentants et le Sénat peuvent décider de discuter d'aspects de la politique du gouvernement ou d'autres sujets qu'ils considèrent appropriés. La Chambre des Représentants connaît même le phénomène du « débat de trente membres » (*dertig leden debat*). Un débat de trente membres est organisé quand une demande en ce sens est soutenue par au moins trente membres (soit 20 % du total de 150 membres). Le Président fixe la date à laquelle ce débat de trente membres aura lieu ;
- le Président du Sénat et le Président de la Chambre des Représentants sont choisis au moyen d'élections libres.

Cela signifie que le président peut être un membre de l'opposition. Le Président continue bien entendu à s'aligner sur son parti, mais, une fois élu, il est dorénavant considéré comme impartial. Il ou elle représente l'assemblée parlementaire dans son ensemble. Un Président qui chercherait à favoriser son parti par rapport à d'autres partis ne ferait pas long feu.

Les Présidents du parlement ont la lourde responsabilité de maintenir leur neutralité et de veiller à ce que tous les partis politiques puissent jouer un rôle égal dans les débats. Dans certains cas, cela suppose de donner un léger avantage aux partis de l'opposition afin de garder l'équilibre et de maintenir une procédure parlementaire équitable. Cette précaution ne peut, toutefois, entraîner une « dictature de la minorité ». De la même façon, une dictature de la majorité serait à proscrire.

Dans notre Sénat, le collège des seniors (*College van Senioren*) est une instance très importante pour le maintien de l'équilibre entre les partis de la majorité et ceux de l'opposition. Ce collège, présidé par le Président du Sénat, se compose des Présidents des partis parlementaires. Le collège aide le Président à gérer les activités du Sénat. Le Président consulte le collège au sujet des décisions et des propositions qu'il formule en vertu du Règlement intérieur. Une tâche importante dévolue au Secrétaire général et à son équipe est d'aider le Président et ce collège afin que tous les partis politiques puissent jouer un rôle équitable dans les prises de décisions. La neutralité, l'intégrité, l'expertise et le souci du service sont donc des qualités clés dont doivent disposer les services du parlement. Tous les partis politiques doivent se sentir satisfaits du soutien et des services offerts par le personnel. Il est donc extrêmement important que les dirigeants et les employés du personnel parlementaire soient politiquement neutres et servent tous les Sénateurs, sans parti pris ni préjugé.

En résumé, je souhaiterais souligner que la démocratie est un processus ouvert à tous auquel tous les partis politiques doivent pouvoir participer de manière significative. Le maintien d'un débat politique ouvert est ni plus ni moins une question d'état d'esprit : dans le débat public, les parlementaires doivent faire preuve d'ouverture d'esprit face à d'autres points de vue et – peut-être – être disposés parfois à changer d'avis. Un parlement ne doit jamais être une usine à approuver des propositions du gouvernement, même quand la coalition a une majorité confortable.

La régulation peut améliorer les processus parlementaires requis. Mais la régulation, tout comme le Règlement intérieur ou même la Constitution, n'est jamais qu'un instrument. Il s'agit, en fin de compte, de respecter la liberté du débat politique. L'approbation d'une proposition de loi doit toujours être le résultat d'un débat dans lequel tous les arguments ont été entendus et débattus. Sans cela, une démocratie libre n'est qu'une coquille vide.



**M. Marc VAN DER HULST (Belgique)** a indiqué que la situation en Belgique était comparable à celle des Pays-Bas. Il n'y a pas de distinction entre les groupes politiques de la majorité et de l'opposition. Les rapporteurs doivent être alternativement choisis entre opposition et majorité. De nombreuses décisions sont prises par une minorité et peuvent être initiées par elle (avis du Conseil d'Etat, demande de nouvelle lecture). Les groupes d'opposition se manifestent davantage et sont plus nombreux, ils ont plus de temps de parole et posent plus de questions. Enfin, dans le système belge, les groupes d'opposition sont privilégiés dans les débats et mieux protégés.

**Mme Corinne LUQUIENS (France)** a relevé que l'exposé de son collègue lui avait donné des sueurs froides parce que l'Assemblée nationale compte six groupes, ce qui est déjà beaucoup. Depuis la dernière réforme constitutionnelle de 2008, il existe un statut de l'opposition qui dispose d'un temps de parole accru, de davantage de questions au Gouvernement. L'opposition a aussi le droit de présider des commissions d'enquête. Cependant, les groupes minoritaires ne s'étant pas déclarés de l'opposition ont également des droits distincts, en particulier le droit de fixer l'ordre du jour d'une séance par mois. Pour ces raisons, elle a exprimé le vœu que l'Assemblée ne connaisse pas une inflation comparable du nombre de groupes parce que la gestion du Parlement serait compliquée.

**M. Ed OLLARD (Royaume-Uni)** a expliqué qu'au Royaume-Uni existait une allocation distincte du temps et des droits attribués aux partis du Gouvernement et de l'opposition. Le système britannique a été conçu pour refléter les responsabilités particulières du Gouvernement devant le Parlement. Le Parlement est censé examiner le travail de l'Exécutif. Il a souhaité savoir comment cette responsabilité gouvernementale se reflétait au sein du système hollandais.

**M. Horst RISSE (Allemagne)** a indiqué qu'en Allemagne l'opposition était plus restreinte (20% des membres) et donc plus faible qu'habituellement. Une discussion

s'est tenue afin de savoir comment protéger les droits de l'opposition. La solution adoptée par le Gouvernement fut d'autoriser l'opposition à utiliser les droits de la minorité. L'opposition n'a pas un statut en Allemagne comme c'est le cas en France, par exemple. Toutefois, l'opposition est privilégiée en termes de rémunération pour ses personnels.

**M. HAMILTON** a noté qu'il lui semblait qu'il n'y avait pas de règle spécifique ou code de conduite pour assurer à l'opposition des droits. Il a relevé que le système au Royaume-Uni était différent de la plupart des autres systèmes continentaux puisque les ministres y sont membres du Parlement. Ailleurs, même les partis de Gouvernement peuvent être assez virulents à l'égard de leur propre Gouvernement.

L'existence de seize partis révèle un esprit d'indépendance. Toutefois, il arrive que certains de ces groupes se rejoignent sur un sujet particulier.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a remercié l'orateur pour sa communication et remercié les membres pour leurs questions.

#### **4. Débat général : Lobbying et groupes d'intérêts – l'autre face du processus législatif**

#### **Conduite du débat : M. Philippe SCHWAB, Secrétaire général de l'Assemblée fédérale de la Confédération suisse**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a invité l'orateur à introduire le débat.

#### **Introduction**

Le Parlement et le Gouvernement ainsi que leurs administrations sont les premiers artisans de la loi. Il leur appartient d'identifier l'intérêt général et de dégager les majorités au cours des délibérations publiques.

Quant aux groupes économiques ou sociaux, ils participent au processus législatif en défendant des intérêts sectoriels. Ces acteurs extra institutionnels échappent souvent aux exigences de transparence du débat démocratique. Leur présence discrète dans les corridors du pouvoir laisse craindre une confiscation du processus décisionnel.

Le terme de lobbyiste (de l'anglais « vestibule ») semble remonter au président américain Ulysses Grant (1822-1885) qui se serait agacé des personnes qui cherchaient régulièrement à solliciter ses faveurs dans le vestibule d'un grand hôtel de Washington. L'origine du mot se réfère toutefois aux couloirs des Chambres du Parlement (*Houses of Parliament*), à Londres, où avaient coutume de se trouver les députés et les lords avant et après les débats parlementaires.

### **Lobbying et groupes d'intérêts : une question de définition**

Les lobbies sont des organisations qui cherchent à influencer les pouvoirs publics et les processus politiques dans un sens favorable à leurs intérêts propres. A la différence des partis politiques qui participent aux élections et se soumettent au verdict des urnes, les groupes d'intérêt agissent le plus souvent en marge du discours public. Ils n'assument par définition pas de tâches publiques.

Les groupes d'intérêts présentent des formes d'organisation variées. Cela se reflète en particulier dans la diversité des termes utilisés pour décrire leur activité.

Il est possible de distinguer sept types principaux de groupes d'influence :

1. Les associations économiques, sociales, professionnelles et syndicales ;
2. Les cabinets de consultants ;
3. Les organisations non-gouvernementales ;
4. Les groupes de réflexions (« think tanks ») et institutions académiques et para-académiques ;
5. Les groupes associatifs, confessionnels et communautaires ;
6. Les organisations représentants des autorités provinciales, régionales ou locales ;
7. Les services d'« affaires publiques » des grandes entreprises et multinationales.

Le phénomène du lobbying est attesté et son influence sur la formulation des politiques publiques et sur la prise de décisions des gouvernements et des parlements, quoique difficile à mesurer avec précision, est bien réelle. Plus de 8'000 lobbyistes (situation : mars 2015)<sup>6</sup> sont dûment répertoriés dans le registre de transparence de l'Union européenne. Au Parlement suisse, la liste publique des personnes accréditées par les parlementaires au Palais fédéral ainsi que le nombre et la diversité des intergroupes parlementaires<sup>7</sup> prouvent, s'il le fallait, la multiplicité des groupes actifs.

Il suffit pour s'en convaincre d'interroger les députés : dès qu'un projet de loi est lancé et avant chaque grand débat, leur boîte aux lettres se remplit d'argumentaires, de synthèses, de notes en tout genre, de projets d'amendements, sans compter les invitations à déjeuner, à participer à des colloques ou à créer des clubs parlementaires.

Les lobbies interviennent à trois stades du processus de création de la loi :

- dans la phase pré-parlementaire d'élaboration du projet de loi ;
- dans la phase parlementaire de discussion du projet de loi ;
- dans la phase post-parlementaire d'application du projet de loi.

Les lobbyistes s'adressent aussi bien aux titulaires de charges publiques législatives ou exécutives qu'aux agents de la fonction publique. Ils touchent un cercle de personnes très large. Ils peuvent également recourir aux médias, aux manifestations ou autres campagnes d'opinion.

A l'origine, le domaine économique a été le premier à s'organiser en groupes de pression à travers les associations patronales, les organisations syndicales ou encore les

---

<sup>6</sup> <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

<sup>7</sup> Les intergroupes parlementaires ne sont pas des organes parlementaires, mais ils réunissent des députés qui s'intéressent à un domaine précis (art. 63 al. 1, loi sur le Parlement, du 13.12.2002, RS 171.10).

fédérations agricoles ou industrielles. En Suisse, par exemple, les milieux économiques se sont structurés dès la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle et ils ont cherché très tôt à institutionnaliser leurs relations avec le pouvoir politique. Cela a donné lieu à une forme d'administration para-étatique dont certaines particularités demeurent encore aujourd'hui.

Des associations de défense des patients ou des consommateurs, d'organisations de défense de l'environnement et de groupes de citoyens en tous genres ont vu le jour, au fil du temps, dans un mouvement parallèle à l'élargissement de l'action de l'Etat.

### **Lobbying et groupes d'intérêts : un problème de rôle**

Les lobbies fournissent des données, produisent des éléments de compréhension et proposent des pistes de réflexions. En ce sens, ils sont l'expression d'une société fondée sur la liberté d'expression et d'association et sur la pluralité des opinions. Vu sous cet angle, les lobbyistes peuvent être considérés comme des représentants de la société civile qui participent aux affaires publiques.

En Suisse, les groupes d'intérêts sont régulièrement entendus dans les procédures de consultation et lors d'auditions parlementaires. La Constitution fédérale suisse<sup>8</sup> et la loi<sup>9</sup> leur donnent le droit de participer à la formation de la décision politique. En intervenant dès l'ouverture du processus législatif, les représentants extra-institutionnels identifient les besoins et les problèmes et permettent d'entrevoir les compromis possibles. Il est essentiel de prendre en compte, d'entrée de jeu, les positions des milieux concernés dans le système de démocratie directe suisse où chaque loi décidée par le Parlement peut être remise en question par référendum.

Mais les lobbies ne s'en tiennent pas à une fonction d'expertise et d'information. Leur rôle est ambivalent dans le champ de production législative et leur rapport avec le personnel politique oscille entre coopération et confrontation. Ils sont frappés d'une image négative qui renvoie à des tribulations secrètes. Les lobbies relèveraient de la face cachée de la politique et agiraient de manière occulte, sans cadre ni contrôle. On leur prête une influence exorbitante et la volonté de contourner les canaux traditionnels de pouvoir pour promouvoir leurs intérêts au détriment de l'intérêt général. Dans cette approche, lobbysme rime avec clientélisme, collusion, marchandage et il est accusé de tous les maux.

Il y a abus quand des groupes d'intérêts font pression sur des élus, tentent d'établir des relations de connivence avec les parlementaires ou se substituent à eux en leur préparant les questions à poser au gouvernement, voire en leur versant de l'argent. Au début de l'année, un ancien ambassadeur de Suisse en Allemagne, devenu lobbyiste entretemps, a rédigé pour le compte du ministère de la justice d'un Etat étranger des questions à l'intention des membres de l'Assemblée fédérale. Au Royaume-Uni, deux ex-ministres ont démissionné récemment après avoir été accusés par des journalistes d'avoir accepté

---

<sup>8</sup> Art. 147 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18.4.1999 (RS 101) : « Les (...) milieux intéressés sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée lors des travaux préparatoires, ainsi que sur les traités internationaux importants ».

<sup>9</sup> Loi sur la procédure de consultation, du 18.3.2005 (RS 172.061).

de l'argent pour user de leur influence et favoriser une entreprise privée<sup>10</sup>. En 2011, trois eurodéputés ont été piégés par de faux lobbyistes du *Sunday Times* pour qu'ils déposent des amendements contre l'octroi d'argent. De tels trafics d'influence ne font pas seulement naître des soupçons sur l'intégrité de certains groupes d'intérêts. Ils concourent à leur diabolisation.

Deux courants de pensée s'opposent dans l'appréhension des groupes d'intérêt : pour la tradition tocquevillienne, l'Etat doit être limité dans sa taille et il ne peut assumer la charge du bien commun sans le concours des groupes sociaux. A l'inverse, la tradition rousseauiste affirme que les groupes d'intérêts pervertissent l'intérêt général incarné par les citoyens<sup>11</sup>.

La réalité se situe sans doute entre ces deux archétypes et il y a certainement autant de situations que de groupes d'intérêts. Il est difficile de fixer des règles univoques pour encadrer efficacement le lobbysme car la frontière entre le conseil avisé et la défense d'intérêts singuliers est fluctuante.

### **Lobbysme groupes d'intérêts : un cadre réglementaire à définir**

S'il paraît légitime que les groupes d'intérêts plaident leur cause auprès des élus, il importe dans le même temps de veiller qu'ils ne portent pas préjudice aux principes démocratiques et à la bonne gouvernance. Une bonne gouvernance dont l'objectif principal reste de faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts particuliers.

Plusieurs organisations internationales<sup>12</sup> proposent des dispositifs d'encadrement du lobbying et elles proposent plusieurs pistes :

#### *1. Accroître la transparence sur les activités des lobbies*

- Réglementation étatique de l'activité des lobbies ou auto-régulation.
- Mis en place de registres publics, sur une base volontaire ou obligatoire, des groupes d'intérêts.
- Réglementation claire de l'accès aux décideurs (répertoire, système d'accréditation, registre public des autorisations d'accès au Parlement et à ses locaux).
- Publication des informations, prises de position et avis élaborés par les groupes d'intérêt et transmis aux décideurs politiques.
- Publication des personnes et organisations consultées pour la préparation d'un texte de loi.
- Publication des agendas et rencontres entre décideurs et groupes d'intérêts.

---

<sup>10</sup> « Sturz zweier Titanen in Grossbritannien », *Neue Zürcher Zeitung*, Zurich, 25.2.2015, p. 5.

<sup>11</sup> Dans son ouvrage *Du contrat social*, Rousseau postule : « Il importe donc, pour avoir bien l'énoncé de la volonté générale, qu'il n'y ait pas de société partielle dans l'Etat, et que chaque citoyen n'opine que d'après lui » (*Du Contrat social ou Principes de droit politique*, livre II, chapitre III, librairie de la Bibliothèque nationale, Paris, 1894, p. 45).

<sup>12</sup> Voir notamment la recommandation du Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying, 18.2.2010 - C(2010)16



*2. Favoriser une culture d'intégrité*

- Mise en place de codes déontologiques destinés à régler l'attitude que les décideurs politiques et administratifs doivent adopter vis-à-vis des représentants des groupes d'intérêts (refus de cadeaux, déclaration de patrimoine et d'intérêts financiers, déclaration d'intérêts, etc.).
- Mise en place de codes de conduite destinés aux lobbyistes pour réprimer le trafic d'influence auprès des décideurs politiques.
- Dispositif destiné à régler les conflits d'intérêts lorsque qu'un agent public (parlementaire, ministre, fonctionnaire) quitte le secteur public pour exercer, par exemple, une fonction de consultant.

En un mot, l'enjeu est

- d'encadrer aussi bien les lobbyistes que les décideurs publics,
- d'instaurer une culture de la transparence,
- d'assurer l'accès aux informations administratives et la publication des informations sur le financement des partis politiques
- et de lutter contre la corruption et les conflits d'intérêts.



**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a remercié l'orateur.

Elle a annoncé que l'heure limite de dépôt des candidatures au poste de vice-président de l'Association était atteinte et que quatre candidatures avaient été reçues :

M. Philippe SCHWAB, Suisse, membre ordinaire du Comité exécutif ;

M. Ayad Namik MAJID, Irak, membre ordinaire du Comité exécutif ;

M. Shumsher K. SHERIFF, Inde, membre ordinaire du Comité exécutif ;

M. Abdulla Khalaf ALDOSERY, Bahrein, devenu membre de l'Association aujourd'hui.

Elle a annoncé que l'élection aurait lieu à 10h30 le mardi 31 mars et que les candidats pourraient effectuer une brève déclaration de deux minutes maximum à l'ouverture de la séance.

**Mme Claressa SURTEES (Australie)** a repris les éléments importants de sa contribution écrite.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a demandé aux membres de bien vouloir consulter les contributions écrites de ses collègues polonais.

**Le Dr Ulrich SCHÖLER (Allemagne)** a repris les éléments importants de sa contribution écrite

**M. Sergey MARTYNOV (Russie)** a repris les éléments importants de sa contribution écrite.

**M. Bachir SLIMANI (Algérie)** a félicité M. Schwab d'avoir introduit un sujet aussi intéressant. Il a indiqué considérer comme excessif de décrire le lobbying comme une autre face du processus législatif.

Il a relevé que le lobbying tente d'organiser, dans les coulisses, une série d'actions allant contre les intérêts des électeurs qui sont à l'origine du processus législatif. Il a demandé s'il ne faudrait pas mettre en place un cadre juridique et d'éthique afin de séparer le bon du mauvais lobbying.

**M. André GAGNON (Canada)** a indiqué que la Chambre des communes révisait le code de conduite des membres, en particulier sur la question des conflits d'intérêts. Les parlementaires en sont méfiants.

La commissaire aux conflits d'intérêts a demandé un contrôle accru des groupes de pression et a proposé des mesures concrètes pour y parvenir mais les parlementaires ont fait part de leur réserve sur ce qu'ils conçoivent comme une restriction de leur liberté. Il ne souhaite pas fournir de détails sur leurs rencontres avec les groupes d'intérêts parce qu'ils considèrent que cela pourrait empêcher leurs possibilités pour rencontrer les citoyens.

**Mme SURTEES (Australie)** a fait référence à la bouteille de vin évaluée à 3000 dollars et indiqué qu'une bouteille à ce prix là ne pourrait être oubliée.

**Mme Corinne LUQUIENS** a indiqué que la régulation française était arrivée plus tardivement que dans d'autres pays. Elle a considéré que la régulation ne devait pas empêcher les élus d'établir des contacts avec la société civile et des sources d'information extérieures. La régulation doit se concentrer sur les conflits d'intérêts et les formes de corruption.

La situation aux Etats-Unis, où différents groupes peuvent financer les campagnes électorales, apparaît problématique aux yeux des européens. L'important est d'avoir des règles strictes de financement des campagnes électorales qui empêchent l'achat de votes des parlementaires.

**M. Ed OLLARD (Royaume-Uni)** a indiqué que le Gouvernement avait l'année dernière déposé un projet de loi sur la transparence du lobbying. Durant le débat, les parlementaires ont été des ardents défenseurs des vertus du lobbying et considéré qu'ils devaient s'autoréguler. Il en a résulté la création d'un registre des lobbies mais peu s'y sont inscrits. Les parlementaires sont responsables de leurs relations avec des contacts extérieurs, à l'inverse de la situation en Allemagne où les organes extérieurs ont la responsabilité de se déclarer. La situation est réglée par un système disciplinaire.

**Mme Juliet MUPURUA (Namibie)** a demandé si le système de déclaration des intérêts s'appliquait aux assistants parlementaires.

**M. Gengezi MGIDLANA (Afrique du sud)** a indiqué qu'ils avaient un code de conduite pour les parlementaires afin de prévenir les conflits d'intérêts. Bien sûr, les parlementaires peuvent faire du lobbying pour leur circonscription. Par ailleurs, chaque année, les assistants doivent également déclarer leurs intérêts.

**M. Geert Jan A. HAMILTON (Pays-Bas)** a indiqué qu'il était possible d'accepter des cadeaux d'une valeur inférieure à 50€ ou consommables en moins de 24h soit une bouteille de vin mais pas six.

La moitié des sénateurs environ sont membres à mi-temps, ce qui signifie qu'aux yeux du public de nombreux lobbyistes sont aussi parlementaires. Le code d'éthique impose des restrictions strictes afin d'encadrer ce type de situation.

Il a relevé que dans certains pays, l'enregistrement des lobbies a favorisé leurs possibilités d'être entendus. Aux Pays-Bas, au contraire, aucun lobby ne peut être entendu lors d'auditions, c'est la commission d'experts qui en décide. Un groupe de pression pourrait être invité mais pour son expertise et avoir des choses intéressantes à déclarer.

**Mme SURTEES** a indiqué que les assistants ministériels étaient tenus de déclarer tout avantage découlant de leurs fonctions.

**M. SCHWAB** s'est excusé pour le titre polémique du débat qui ne reflète pas entièrement la réalité. Les lobbies ne sont pas « l'autre » face du processus législatif mais « une » des faces.

Il a relevé que personne n'avait remis en question l'existence des groupes d'intérêts, qu'ils aient des motivations altruistes ou égoïstes. Comme toutes les autres activités associées au processus législatif, le lobbying doit faire l'objet d'un encadrement. Il semblerait que plusieurs solutions soient possibles mais tous ont pour ambition d'accroître la transparence et favoriser la culture de l'intégrité des parlementaires.

La contribution polonaise a indiqué qu'en Pologne existait un dispositif légal encadrant les lobbies prévoyant un enregistrement obligatoire pour pouvoir accéder au bâtiment et à des auditions publiques. Ce dispositif prévoit également des sanctions.

Dans la plupart des pays, la corruption est un délit pénal. Un dispositif clair de sanction existe. Toutefois, le délit de trafic d'influence n'existe pas en Suisse. Dans de nombreux cas est prévu un encadrement souple avec des règles éthiques : enregistrement facultatif par exemple. Mais ces systèmes souples posent un problème de contrôle de leur application, de mise en œuvre des sanctions (quand elles sont prévues).

La Suisse a choisi un système d'autorégulation des lobbies mais qui n'engage pas le Parlement. Il a relevé, comme au Canada, qu'à dès qu'un contrôle strict est envisagé, les parlementaires s'y opposent et considèrent qu'ils peuvent faire eux-mêmes la part des

choses. Les codes de conduites concernant les ministres, les lobbies et les fonctionnaires sont mieux acceptés. Les parlementaires préférant s'absoudre de ces règles.

En Suisse la plupart des politiciens le sont à temps partiel et ont des activités professionnelles. Il a relevé qu'il était difficile de leur demander d'oublier leur travail du matin quand ils siègent l'après-midi.

Le système des Etats-Unis comporte de nombreuses faiblesses, en particulier en ce qui concerne le financement des partis politiques.

Il n'existe pas une solution unique permettant d'encadrer efficacement les lobbies. Chaque parlement doit se poser la question de l'encadrement en fonction de son système politique et philosophique et choisir la solution la plus adaptée.

Récemment au Royaume-Uni deux anciens ministres se sont fait piéger par des journalistes passés pour des lobbies et ont dû démissionner. Il a rappelé l'importance de l'opinion publique et le pouvoir des médias dans ce domaine.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a remercié le modérateur pour son intervention et les membres pour leurs contributions au débat.

## **5. Remarques de conclusion**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a rappelé que le rendez-vous du lendemain était fixé à 8h du matin pour participer à l'excursion. Elle a levé la séance.

**M. David BYAZA-SANDA LUTALA (République démocratique du Congo)** a posé une question relative à l'éligibilité des candidats à la vice-présidence.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a répondu qu'il y avait quatre candidats.

*La séance est levée à 17h05.*



## **TROISIEME SEANCE**

**Mardi 31 mars 2015 (matin)**

***Présidence de Mme Doris Katai Katebe MWINGA***

*La séance est ouverte à 10h.*

### **1. Remarques introductives**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a rappelé aux membres qu'une élection pour le poste de vice-président ce tiendrait le matin. Pour cette raison, les questions posées sur l'intervention de M. ARAUJO s'arrêteront à 10h20 pour laisser le temps à chaque candidat de se présenter brièvement avant le vote.

Elle a rappelé le nom des quatre candidats :

- M. Abdulla ALDOSSERI, secrétaire général du Conseil des représentants du Bahreïn ;
- M. Ayad Namik MAJID, secrétaire général du Conseil des représentants d'Irak ;
- M. Philippe SCHWAB, secrétaire général de l'Assemblée fédérale de Suisse ;
- M. Shumsher K. SHERIFF, secrétaire général du Rajya Sabha d'Inde.

L'heure limite de dépôt des candidatures au poste de membre ordinaire de l'Association sera fixée deux minutes après l'annonce des résultats du scrutin. Elle a relevé que les candidats soient expérimentés et des membres actifs. Elle a également rappelé que les femmes et les membres francophones demeurent sous représentés.

Elle a aussi annoncé que M. Somsak MANUNPICHU (Thaïlande) se retirera de l'Association et du Comité exécutif. Par conséquent, il est possible qu'une troisième vacance soit constatée au sein du Comité exécutif, en fonction des résultats de l'élection du vice-président. Cette vacance de poste sera pourvue lors de la session de Genève.

La présidente a enfin rappelé les modalités pratiques de la visite du Parlement vietnamien.

### **2. Ordre du jour**

**Mardi 31 mars (matin)**

**9h30**

- Réunion du Comité exécutif

**10h**

- Communication de M. José Manuel ARAÚJO, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée de la République du Portugal: « La consolidation législative au Portugal : mieux légiférer, au plus proche des citoyens»

**10h30**

Election d'un vice-président de l'ASGP et heure limite de dépôt des candidatures au poste de membre ordinaire du Comité exécutif

**11h**

Visite et déjeuner au Parlement vietnamien

**Mardi 31 mars (après-midi)**

**15h**

- Communication de Mr Henk BAKKER, Directeur de la gestion opérationnelle de la Chambre des Représentants des Etats généraux des Pays-Bas : « La formation du Gouvernement aux Pays-Bas en 2012 »
- Communication de Mme Jane L. KIBIRIGE, greffière du Parlement de la République d'Ouganda : « Quand l'indépendance du législateur est jugée : un examen des conséquences de la démission des membres du parti du Gouvernement sur leur statut au Parlement»
- Débat général : *Quelle structure de secrétariat général est-elle la plus efficace ?*  
Conduite du débat : M. NGUYEN Hanh Phuc, Secrétaire général de l'Assemblée nationale de Vietnam

Mot sur le débat général :

Les secrétariats généraux parlementaires ont des structures différentes. Dans un contexte d'installation récente - ou de réinstallation - de Parlements à travers le monde, l'objet de ce débat est d'examiner les différents modèles de secrétariats généraux, avec une analyse particulière de leur efficacité dans les missions de gestion administrative et d'appui au législateur, et la symbiose avec le travail du Parlement.

**16h**

Eventuellement, élection d'un membre ordinaire du Comité Exécutif

**Mercredi 1<sup>er</sup> avril (matin)**

**9h30**

- Réunion du Comité exécutif

**10h**

- Communication de Mme Kathrin FLOSSING, Secrétaire générale du Riksdagen de Suède : « Le langage clair : une stratégie prometteuse au Parlement suédois, pour une communication claire et une amélioration de l'efficacité »

- Communication de M. Anoop MISHRA, Secrétaire général du Lok Sabha d'Inde, « Le système de la commission en Inde : l'effectivité de la mise en oeuvre de la responsabilité de l'Exécutif »
- Communication de M. Kyaw SOE, Directeur général de l'Assemblée de l'Union du Myanmar : « Le Hluttaw du Myanmar et le rôle des technologies de l'information et de la communication dans son développement ».
- Présentation sur les développements récents au sein de l'Union Interparlementaire
- Questions administratives et financières
- Projet d'ordre du jour de la prochaine session à Genève (Suisse), 18-21 octobre 2015

### **3. Nouveaux membres**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a donné le nom du nouveau membre.

*1. Mme Cecilia MBEWE*                      *Greffière adjointe de l'Assemblée nationale de Zambie*

Le nouveau membre a été *accepté*.

### **4. Communication de M. José Manuel ARAUJO, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée de la République du Portugal: « La consolidation législative au Portugal : mieux légiférer, au plus proche des citoyens »**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a invité l'orateur à présenter sa communication.

## **PARTIE I : L'amélioration de la qualité de la loi comme thème central de l'activité parlementaire – stratégies à suivre et mesures à instaurer**

### **Note préalable**

L'amélioration de la qualité de la loi est un thème qui est toujours présent dans l'agenda parlementaire. Il s'agit d'une préoccupation commune aux divers organes de souveraineté au Portugal (Parlement, Gouvernement, Président de la République et Tribunaux). Elle est aussi présente dans l'agenda international, surtout au niveau de l'OCDE et de l'UE et l'on attend, dans un futur proche, la diffusion, par le Vice-président Frans Timmermans, des nouvelles priorités de la Commission européenne au niveau de la *Better Regulation (Amélioration de la Réglementation)*.

Bien que la qualité de la loi soit une question très ancienne, puisqu'elle était déjà débattue dans la Grèce antique, il est intéressant de constater que les philosophes y défendaient déjà l'importance de la participation publique pour l'amélioration de cette qualité –mais ce n'est qu'au XXI<sup>ème</sup> siècle que la question de la *Better Regulation (Amélioration de la Réglementation)* s'est revêtue d'une énorme importance.

Initialement, l'emphase était mise sur la rédaction de la loi mais, avec la Stratégie de Lisbonne, la perspective a glissé des questions de légistique formelle et des aspects techniques de plus grande clarté et cohérence, vers des aspects plus en rapport avec l'emploi et la croissance économique.

**Ces nouvelles valeurs sont devenues présentes dans les instruments normatifs pour améliorer la qualité de la législation et le principal objectif des actions développées sur le plan de la *Better Regulation (Amélioration de la Réglementation)* est devenu l'obtention de meilleurs résultats pour les entreprises et pour les agents économiques. Un rapport très étroit en a résulté, pas toujours pacifique pour les spécialistes et les savants en la matière, entre le besoin d'amélioration de la législation et la reprise économique.** Ce qui a mis l'emphase sur un des instruments pour améliorer la qualité de la loi: l'évaluation d'impact de la législation, surtout l'évaluation *ex ante* en tant que contrainte du processus de l'élaboration des lois.

Les démarches dans le domaine des programmes "mieux légiférer" ont été, en général, liées à des stratégies économiques d'évaluation quantitative dont le principal objectif est la réduction de coûts et de frais administratifs. Cette question est spécialement pertinente dans le contexte de crise économique dans laquelle le Portugal et l'Union européenne se trouvent.

### **Ce que signifie mieux légiférer – une définition impossible ?**

Il y a plusieurs définitions et l'expression a évolué tout au long du temps, comme il en découle de ce qui a été antérieurement mentionné, mais nous pouvons considérer que, d'une perspective actuelle, mieux légiférer implique prendre des mesures, dans différentes phases du cycle politique et législatif, dans le sens de simplifier la loi et d'améliorer son accessibilité. Elle implique aussi réduire la bureaucratie dans ce qu'elle a de plus négatif, introduisant des systèmes qui permettent d'évaluer l'impact *ex ante* et *ex post* de la législation, et surtout d'améliorer la participation des destinataires dans l'élaboration des lois, intégrant des consultations au long du processus législatif. Des lois plus participées sont de meilleures lois dont l'application est, en général, mieux acceptée par les citoyens.

Aussi indiscutable est le fait que les citoyens, destinataires de la loi, sont aujourd'hui beaucoup plus exigeants et cette exigence se reflète nécessairement, non seulement sur la façon dont la législation est élaborée, mais aussi sur la façon dont elle est appliquée et évaluée. Les parlements doivent, aujourd'hui, tenir compte de cette exigence accrue, à une époque où elles s'ouvrent à la société et recherchent, simultanément, de nouvelles formes de légitimité démocratique. Ce qui n'est pas toujours facile à gérer! Tous savent que l'ouverture des travaux parlementaires gère des attentes auxquelles il faut correspondre, sous peine de compromettre leur légitimité démocratique.



## **Les principaux problèmes qui se posent aux Parlements en ce qui concerne l'amélioration de la loi selon la perspective des citoyens**

Le manque, dans de nombreux Parlements, comme c'est le cas du Parlement portugais, d'un agenda législatif, conditionne négativement le processus législatif, car cela ne permet pas aux acteurs parlementaires une réflexion mûre sur la plupart des initiatives législatives. Pas même la définition d'une planification de consultations publiques et/ou d'évaluation d'impact *ex ante*.

La croissance exponentielle des initiatives législatives, qui ne se traduit pas toujours en une réelle inflation législative (parce que la majorité de ces initiatives ne se transforment pas en loi, mais contribuent à la statistique de chaque groupe parlementaire ou de députés ce qui, dans un contexte de transparence des travaux parlementaires, semblent tentateur) compromet les capacités de travail et de temps des services et des Députés et mène à une culture parlementaire à la tendance administrative et bureaucratique dans la gestion des processus législatifs.

Nous observons actuellement une fragmentation du pouvoir législatif où, au-delà du Parlement et du Gouvernement, ils sont de plus en plus les centres de production normative, particulièrement au niveau de la surveillance, tenant compte du nouveau rôle régulateur de l'État Social. Nous assistons également à la multiplication des acteurs politiques et des groupes de pression dans la société, bien souvent porteurs d'intérêts distincts, allant des syndicats aux pouvoirs judiciaires, entrepreneuriaux et informatifs lesquels, bien que sans pouvoir formel, détiennent des moyens et des instruments pour exercer un pouvoir politique substantiel.

Cette fragmentation du pouvoir législatif se reflète dans la qualité des lois. Elle peut mener au blocage de lois importantes, ainsi qu'à l'approbation de lois motivées par des intérêts particuliers. Ces lois sont souvent approuvées en dehors des procédures conventionnelles de participation et du scrutin pluraliste qui résulte du débat parlementaire public, pouvant ainsi contribuer à un manque d'unité et de cohérence du système juridique.

C'est pour cette raison que la participation dans le processus législatif est si importante, mais il est aussi important que cette dernière soit exercée de façon publique et transparente, de façon à garantir le contradictoire tout au long du processus législatif.

Tel est le cas, en général, de l'Assemblée de la République du Portugal où toute la documentation relative au processus législatif (depuis le texte de l'initiative aux propositions d'amendements, jusqu'aux opinions et rapports aux contributions envoyées par les citoyens et experts, en passant par le texte final de la loi) est rendue disponible en temps réel sur le site Internet du parlement. Cependant, il n'y a pas encore de législation au Portugal qui régleme le lobbying et qui permet, comme c'est le cas dans d'autres pays, d'enregistrer les intérêts des organisations/entités qui pratiquent cette activité.

### **Qu'a fait le Parlement portugais pour améliorer la qualité de la loi?**

Tout au long des dernières législatures, l'Assemblée de la République a développé des efforts, aussi bien au niveau politique que technique, pour améliorer la qualité de la législation.

Comme résultat du rapport de l'OCDE de 2009, *Better Regulation in Europe: an assessment of regulatory capacity in 15 Member-States of the European Union ((Amélioration de la Réglementation en Europe: une évaluation de la capacité réglementaire dans 15 États-membres de l'Union européenne))*, la stratégie de l'Assemblée de la République pendant ces dernières années a été celle d'augmenter la transparence du processus législatif qui, actuellement, est totale. La mission de l'OCDE qui a été présente au Parlement portugais a reconnu, dans le rapport mentionné, que *Better Regulation (Amélioration de la Réglementation) en Europe: Le Portugal a fait des progrès impressionnants sur une très courte période (trois ans) dans le développement et la mise en œuvre des politiques pour une Amélioration de la Réglementation, qui est maintenant reconnue comme une partie importante d'une efficace gouvernance publique... Une transition importante a eu lieu au cours des deux dernières années par rapport à la consultation publique, à la dépendance des exigences formelles et aux expériences ayant des approches plus larges et plus souples. Le site Web du Parlement fournit une quantité impressionnante d'informations mises à jour sur la préparation des lois (discussion dans les commissions, rapport du rapporteur, etc.) et donne la possibilité aux citoyens d'interagir avec le Parlement.* “)

**La transparence dans l'élaboration de l'acte législatif** fonctionne, en général, comme indicateur de qualité. En matière de transparence, le processus législatif parlementaire portugais est exemplaire. À partir du moment de l'admission, n'importe quel citoyen peut accompagner, en permanence, les diverses phases du processus législatif (sur le site web de l'AR, dans les pages des Commissions et au travers de la chaîne du Parlement). Depuis la présentation de l'initiative législative, tout le processus est surveillé, et il existe une presque totale transparence du processus législatif, surtout grâce à l'utilisation des TIC. Actuellement, les uniques travaux préparatoires qui ne sont pas mentionnés sur le site web du Parlement sont ceux qui sont réalisés en groupe de travail –étant donné que les réunions ne sont pas publiques- et quelques-unes des propositions d'amendements présentées pendant la discussion de la spécialité (bien que ces dernières, en général, soient mentionnées dans le rapport de la discussion de la spécialité, comme annexe). Tous les citoyens peuvent accompagner en permanence les diverses phases du processus législatif et présenter des suggestions.

En outre, l'Assemblée de la République cherche à améliorer la qualité de la loi par le biais du recours à divers instruments :

- **Note technique** – elle est élaborée par les services de l'AR, pour toutes les propositions de loi et de projets de loi, à partir de la révision du Règlement de l'AR, fin 2007. Elle est élaborée dans un délai de 15 jours à compter de la date de l'ordonnance d'admission de l'initiative et accompagne l'initiative pendant tout le processus législatif, faisant partie intégrante de l'opinion de la Commission. Entre

autres, elle inclut une analyse du diplôme, son encadrement du point de vue légal et constitutionnel, droit comparé, suggestions sur consultations à réaliser.

- **Consultations/Participation** – elles ont surtout lieu pendant les commissions parlementaires et ont pour but de garantir que plus d'intérêts sont pris en considération. Elles représentent un instrument fondamental pour assurer la bonne qualité de la législation à produire, surtout si l'on tient compte de la croissante complexité législative et des zones d'intervention de la loi. Les contributions aident aussi à déterminer si les mesures législatives seront bien acceptées par leurs destinataires. Plus d'information engendre une plus grande acceptation et transparence.
- **Rédaction finale** – les suggestions pour la rédaction finale sont à la charge des services de la Division d'Assistance à l'Assemblée Plénière et sont approuvées par la commission compétente en raison de la matière. La rédaction finale contribue à la qualité de la loi parce qu'elle permet de prendre conscience des processus de relation entre les actes normatifs, "*arrondissant les angles*" du texte approuvé du point de vue de la forme, de la précision des références législatives, de l'acuité des rémissions, des numérations et des termes, encadrant le nouveau diplôme dans le contexte de l'ordre juridique et appliquant un ensemble cohérent de règles et de techniques de légistique formelle.
- **Republication** – elle est fondamentale pour rendre la loi plus compréhensible, particulièrement lorsque le diplôme en cause a déjà subi un grand nombre d'amendements et lorsque ces dernières ont modifié substantiellement la pensée législative originale. Dans la dernière révision de la loi formulaire, l'Assemblée de la République a déterminé qu'il fallait procéder à la republication intégrale des diplômes qui revêtent la forme de loi, lorsqu'il y a plus de 3 amendements ou si les amendements apportés somment plus de 20% du document articulé. De plus, le titre des diplômes qui modifient d'autres diplômes doit indiquer expressément le diplôme modifié et le numéro d'ordre de la modification.
- **Évaluation d'impact de la législation** – la création de l'Unité Technique de Soutien Budgétaire (qui est un service de l'AR) a, en 2006, cherché à apporter sa contribution dans ce sens, étant donné que la Résolution qui a créé l'UTAQ lui a donné, entre autres compétences, celle de procéder à *l'étude technique sur l'impact budgétaire des initiatives législatives admises, que le Président de l'Assemblée de la République souhaite soumettre*. D'ailleurs, avec la révision du Règlement de l'Assemblée de la République de 2007, l'article 131 a prescrit que, dans les notes techniques élaborées pour chaque initiative, il faut inclure une appréciation des conséquences de l'approbation et des charges prévisibles inhérentes à l'application respective. Cependant, la prévision de ce principe a eu une application assez faible, et c'est donc l'unique prescription relative aux notes techniques qui n'est pas respectée, pour cause d'un manifeste manque de conditions et/ou d'accès à l'information nécessaire. Quelques études d'évaluation d'impact ont déjà été faites mais seulement budgétaires (par exemple, sur la mise en place de certains soutiens sociaux ou d'une taxe contributive).
- **Compilation législative** – la compilation législative, qui présente les lois qui régissent une certaine matière dûment organisée, en chapitres ou en divisions de ces chapitres, et qui facilite la consultation, est un important instrument de simplification législative, surtout si elle garantit que de nouvelles lois publiées sur

la matière seront insérées dans la compilation. Les services de l'AR ont, par eux-mêmes, pris l'initiative de développer diverses compilations législatives, par thèmes. Ces compilations sont publiées sur le site Internet de l'AR et sont actualisées par les services au début de chaque séance législative, ce qui oblige à ce qu'un suivi permanent de l'évolution législative soit nécessaire. Le processus de compilation implique, dans une première phase, une collecte structurée et systématisée des lois en vigueur dans le domaine mentionné et la remise de la liste aux entités compétentes du Gouvernement pour, ensemble, confirmer les lois en vigueur, particulièrement dans le cas d'y avoir des lois qui aient été modifiées, par décret-loi du Gouvernement. La compilation est organisée par chapitres/thèmes; elle inclut dans chacun d'entre eux toutes les lois qui le concerne, à rendre disponibles sur des écrans autonomes (exemple, dans le cas de la Commission d'Éducation, ont été mises à disposition les Lois de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement préscolaire, élémentaire et secondaire, les Lois des Sciences, etc.). Par rapport à chaque loi, un lien est inclus pour le texte publié dans le journal officiel portugais 'Diário da República' et un autre lien est inclus pour la base de données de l'activité parlementaire de l'AR, pour accéder au processus de l'initiative en cause, y compris aux travaux préparatoires.

En ce moment, les compilations suivantes sont déjà insérées sur le site web de l'AR:

Lois dans le domaine de la Communication sociale

Lois dans le domaine de la Défense

Lois dans le domaine de l'Éducation, des Sciences, de la Culture, du Sport et de la Jeunesse

Lois dans le domaine de la Santé

Lois dans le domaine de la Violence domestique

Lois dans le domaine de l'Immigration

D'autres compilations sont en préparation, particulièrement dans le domaine des forêts, du crédit hypothécaire et de la défense du consommateur.

La méthodologie utilisée pour les compilations est la suivante:

- Englober le maximum de lois (au sens large) possible;
- Par rapport aux titres, le critère a été de permettre l'accès le plus direct possible, tenant compte que l'information mise à disposition est destinée au citoyen commun (un langage clair, sans perdre de vue la technicité de quelques matières);
- En termes de structure, il y a deux blocs: un de nature générale, avec des matières transversales et un autre, sectoriel, directement dirigé vers les thèmes qui font l'objet de traitement;
- Lorsque les matières relèvent de la compétence de diverses Commissions parlementaires, nous avons choisi de les inclure, sans préjudice de leur éventuelle inclusion par les autres Commissions auxquelles elles se rapportent aussi, dans la compilation qui sera élaborée. Une fois de plus, notre souci est de simplifier, ayant pour principal destinataire le citoyen.

## **PARTIE II : La consolidation législative et le rapprochement entre le Parlement et les Citoyens – le cas du Groupe de Travail pour la Consolidation Législative de l'Assemblée de la République**

### **La consolidation comme instrument pour améliorer la qualité de la loi**

Un autre instrument génériquement utilisé pour améliorer la qualité de la loi et qui rend la simplification à l'accès et une plus grande connaissance de la loi possible, est la consolidation législative. Les expériences de consolidation (qui, aussi bien au Parlement français –Assemblée nationale – qu'au Parlement européen, sont dénommées comme codification) dénotent la préoccupation de rapprochement entre Parlement et Citoyens, étant donné que l'objectif n'est pas de légiférer de nouveau, mais de réunir des régimes juridiques déjà existants dans un unique diplôme, de façon à améliorer l'accessibilité de la loi. La consolidation implique le besoin d'un nouvel acte législatif, mais sans caractère innovant, ne visant qu'à incorporer dans un unique diplôme le régime qui résulte déjà de l'application intégrée des divers diplômes régissant la matière.

De cette façon, le nombre de lois est réduit, ce qui permet au citoyen de connaître exactement les normes juridiques qui sont en vigueur dans un certain domaine de l'ordre juridique, et on garantit une plus grande certitude et sécurité juridique, éliminant les normes obsolètes et abrogeant expressément des normes qui n'avaient été abrogées que tacitement.

### **Constitution du Groupe de Travail pour la Consolidation Législative à l'Assemblée de la République**

En tant qu'organe législatif par excellence, le Parlement a aussi la responsabilité de garantir l'accessibilité de la loi auprès des citoyens. C'est dans ce souci que la Présidente de l'Assemblée de la République, fin 2013, a proposé à la Conférence de Leaders, la création du *Groupe de Travail pour la Consolidation Législative*, qui a été approuvé à l'unanimité.

Ce Groupe de Travail est composé d'un député de chaque Groupe parlementaire et est assisté par les Services du Parlement. Ses compétences sont les suivantes:

- Développer la méthodologie à adopter dans la collecte de la législation et définir des critères pour la consolidation législative;
- Établir des contacts, dans le domaine de la consolidation législative, avec les autres organes de souveraineté, particulièrement avec le Gouvernement;
- Réaliser des consultations auprès des opérateurs juridiques, lorsqu'il le faut;
- Procéder à la collecte de la législation sectoriellement existante et à sa présentation cohérente en un unique acte ou en un nombre réduit d'actes (textes consolidés).

Il n'est donc pas de la compétence du Groupe de Travail de créer de nouvelles solutions juridiques, mais tout simplement de recueillir les normes existantes de législation et de les présenter, de façon cohérente, en un unique acte ou en un nombre d'actes réduit (textes consolidés). Ce Groupe pourra cependant éliminer les normes obsolètes ou contradictoires. Il est évident que, s'il y a accord des Groupes parlementaires, il sera possible d'introduire une ou des innovations(s) juridique(s) qui harmonisera(ont) les

régimes à consolider. Un exemple concret: dans le cas des droits et des devoirs des utilisateurs des services de santé (loi de consolidation qui est le résultat de l'activité du Groupe de Travail et qui a déjà été publiée) les utilisateurs avaient des droits dans les hôpitaux publics par rapport à l'accompagnement d'enfants mineurs qu'ils n'avaient pas dans les hôpitaux privés et ce régime a été harmonisé, avec de clairs gains pour les citoyens qui ont obtenu les mêmes droits dans les deux types d'hôpitaux, les droits ayant été nivelés.

### **Le travail réalisé tout au long d'une année et demie d'activité:**

➤ Le premier pas: la définition d'une méthodologie

Étant donné que c'est la première fois qu'une expérience de consolidation législative au Parlement a été entamée, le Groupe de Travail s'est centré, dans une première phase, sur l'identification des secteurs à traiter dans la consolidation et dans l'élaboration de la liste de dispositions qui feraient l'objet du travail à développer. Quelques critères pour la consolidation ont été préalablement fixés.

### **Parmi la méthodologie adoptée, nous pouvons mettre l'accent sur ce qui suit:**

**1. Forme de l'acte de consolidation et type de dispositions à inclure dans la consolidation:** du point de vue juridique, il est fortement avantageux que la consolidation soit effectuée à partir de l'Assemblée de la République. Bien que le Gouvernement dispose de compétences législatives assimilées, le fait d'y avoir une prévalence juridique dans l'exercice de la fonction législative de l'Assemblée de la République –traduit par le biais de réserves parlementaires- mène à ce que les actes de consolidation dans lesquels se trouve intégrée une législation parlementaire, doivent être approuvés par l'Assemblée de la République. De cette façon, la consolidation doit être effectuée par le biais de loi (la loi de consolidation).

La consolidation étant un processus de rationalisation de l'activité normative basé sur la collecte de la législation sectoriellement existante et sur la proposition de sa présentation cohérente en un unique acte ou en un nombre d'actes réduit, on entend que, s'il y a, sur une réalité matérielle –par exemple- des droits de l'utilisateur dans le domaine de la santé, il est avantageux de recueillir, pour l'acte de consolidation, des décrets-lois du Gouvernement.

Étant donné les caractéristiques du système d'actes normatifs au Portugal, une consolidation législative que ne prenne pas en considération la législation gouvernementale court le risque d'être incomplète et peu utile dans ses objectifs.

En toute rigueur, la consolidation consiste en une activité permanente d'organisation - dans un ensemble limité d'actes-, des normes provenant de diverses dispositions sur des matières identifiables, sans qu'il y ait lieu à introduire des amendements matériels.

Il est donc justifié de compiler la législation parlementaire avec la législation gouvernementale, dans le sens d'éviter des redondances, des répétitions ou des

incohérences. Il peut y avoir des situations où la consolidation de textes gouvernementaux en lois parlementaire peut être justifiée.

## **2. Respect envers le système d'actes de la Constitution**

Il s'agit de l'un des principes fondamentaux de la tâche consolidatrice. Il n'est possible d'observer consolidation que du point de vue juridique, s'il y a une parité hiérarchique entre les actes à recueillir. De cette façon, des lois à la valeur renforcée (lois pour lesquelles la Constitution exige l'approbation par majorités spéciales qui ne sont pas en vigueur pour la plupart des lois, ou des lois qui conditionnent l'existence d'actes législatifs postérieurs) ne doivent, en principe, pas être intégrées dans un texte de consolidation avec des lois ou des décrets-lois qui ne revêtent pas cette caractéristique.

## **3. Superposition de régimes (abrogations expresses)**

Une des caractéristiques que l'on observe sans difficulté dans l'appréciation de textes qui feront éventuellement l'objet de la loi de consolidation, consiste dans le fait qu'il y a des textes d'époques différentes sur le même objet, qui ont une réglementation distincte, avec de larges zones de superposition et d'éventuelles abrogation tacites.

Ce type d'opération a le désavantage de ne pas offrir au citoyen ou à l'applicateur du Droit une réponse adéquate sur la législation en vigueur. C'est la raison pour laquelle la technique d'abrogation expresse doit le plus possible être appliquée.

## **4. Actualisation du langage et des références organiques**

Indépendamment du thème à consolider, les dispositions qui se réunissent présentent, dans la plupart des cas, au fil du temps, une très ample diversité de langages, surtout lorsqu'il s'agit de terminologie technique, qui doit être normalisée lorsqu'on se trouve face à des actes de consolidation.

De cette façon, et au travers d'un exemple très simple que nous avons prélevé du thème de la santé, la profusion de termes tels que "utilisateur", "patient" ou "malade" doit être réduite à une seule expression dans la loi de consolidation. Ce qui n'est pas toujours facile puisque, au-delà de la connotation temporelle, il y a quelquefois des liaisons idéologiques de certains groupes parlementaires, à une certaine terminologie. Ce qui revient à dire que le langage est rarement neutre.

Il arrive aussi qu'il y ait un manque d'actualisation, dans la loi de consolidation, par rapport à des références faites, par exemple, à des départements gouvernementaux, qui n'existent plus ou qui ne sont plus compétents en raison de la matière.

## **5. Règles concrètes pour l'élaboration des textes consolidés:**

Le texte consolidé doit être précédé d'un exposé de motifs (qui est publié) qui explicite le travail développé et les options pour l'inclusion, ou pas, de dispositions connexes. Cette situation généralement n'a pas lieu dans les lois de l'Assemblée de la République qui, bien qu'elles aient un exposé de motifs lorsqu'elles sont présentées comme proposition de loi du Gouvernement ou comme projet de loi d'un ou de divers députés, lorsqu'elles sont déjà approuvées en votation finale globale et publiées comme loi dans le journal officiel portugais "Diário da República", cet exposé de motifs disparaît, et ne reste que le document articulé. Ceci est dû au fait que les lois du Parlement sont une manifestation

de la volonté de divers décisionnaires politiques (pas d'un seul décisionnaire, comme c'est le cas dans les décrets-lois du Gouvernement) et au fait que l'exposé de motifs a, dans la plupart des cas, des options politico-idéologiques qui finissent par disparaître du document articulé en résultat des négociations/participations qui caractérisent le travail législatif parlementaire.

Cependant, dans le cas des consolidations, il a été décidé par le Groupe de Travail que les lois publiées auront toujours un préambule, tenant compte qu'il s'agit d'un exercice de simplification destiné au citoyen et que ce préambule est utile au destinataire de la loi.

D'un autre côté, tout au long du travail technique de consolidation, c'est-à-dire lorsque le texte de consolidation est encore en préparation, à la fin de chaque article du document articulé, la source doit toujours être citée (disposition ou dispositions – s'il y en a plus d'une) et incluse dans la rédaction consolidée. Lorsque la rédaction originale des dispositions incluses dans la consolidation n'est pas respectée, les amendements apportés au texte original doivent être signalés en caractères gras, afin que le décisionnaire politique puisse les identifier. Lorsqu'il y a des amendements importants –qui impliquent de véritables amendements législatifs- il faut expliquer l'option suggérée ou les alternatives en présence, au travers de notes de bas de page.

➤ Les travaux de consolidation déjà réalisés

Tout au long de 2014, le Groupe de Travail a développé des efforts en matière de simplification législative et a encouragé la consolidation de dispositions dans divers thèmes, comme on peut le constater si l'on consulte la page disponible sur le site web du Parlement. Ce travail a permis de publier deux lois:

1. **Loi n° 15/2014, du 21 de mars** – Loi qui consolide la législation en matière de droits et devoirs de l'utilisateur des services de santé
2. **Loi n° 43/2014, du 11 juillet** – qui a modifié la loi n° 74/98, du 11 novembre sur la publication, l'identification et le formulaire des dispositions. Cette loi a introduit le concept de *lois de consolidation*, dans les termes suivants:

Article 11.º-A

Lois de consolidation

1 – Les lois de consolidation réunissent en un unique acte législatif des normes relatives à un certain domaine de l'ordre juridique réglementé par une législation diverse.

2 – Les lois de consolidation n'affectent pas le contenu matériel de la législation consolidée, sauf lorsqu'il faut:

- a) Actualiser et uniformiser le langage normatif e les concepts légaux;
- b) Uniformiser la réalité factuelle identique

3 – Les lois de consolidation:

- a) Peuvent contenir une organisation systématique et une numérotation distincte de la législation consolidée;
- b) Maintenir les normes d'abrogation prévues par les lois consolidées et qui indiquent les normes abrogées à cause de la loi de consolidation;



- c) Sauvegarder la réglementation approuvée à l'abri de la législation consolidée abrogée, sauf s'il y a des dispositions contraires.

Si l'on se souvient qu'il n'est pas toujours possible d'utiliser la consolidation comme instrument pour une simplification législative et que, dans certains cas, cette dernière ne sera pas le meilleur instrument pour améliorer l'accessibilité et la compréhension des régimes juridiques en vigueur, **le Groupe de Travail a aussi procédé à la compilation de normes juridiques dans des domaines tels que la législation applicable aux étrangers qui résident au Portugal.**

### **Le rapport entre le Groupe de Travail et les citoyens**

Comme nous l'avons déjà mentionné, le processus parlementaire est ouvert aux contributions scientifiques, académiques et, en général, à la consultation publique des intéressés. L'AR étant une institution très transparente, le Groupe de Travail a cependant observé que la publicité du processus législatif parlementaire et l'accessibilité du citoyen aux travaux parlementaires ne sont pas suffisants. Il faut en effet que le Parlement adopte une stratégie de communication qui encourage la participation des citoyens et stimule leur intérêt dans le processus législatif, en particulier en matière de simplification législative.

De cette façon, et tenant compte de l'importance de la participation de la société civile dans le processus de simplification et d'amélioration de la loi, le Groupe de Travail **a créé un formulaire *online***, qui peut être trouvé sur la page principale du site web de l'AR, par le biais duquel tous les citoyens ou opérateurs juridiques peuvent envoyer des suggestions à l'Assemblée de la République visant la simplification/l'amélioration des lois. Le formulaire est disponible sur la page principale du site internet du Parlement, avec un appel à la participation. Diverses suggestions d'amélioration de la loi ont été reçues; quelques-unes d'entre elles ont été acheminées vers d'autres organes parlementaires –surtout vers les commissions parlementaires compétentes en raison de la matière ou vers les groupes parlementaires –lorsqu'il n'est pas possible de les encadrer dans les attributions du Groupe de Travail –par exemple, lorsqu'elles demandent des mesures législatives *ex novo*.

Il y a des cas, bien que plus rares, où sont reçues des contributions concrètes pour la consolidation. En particulier, celle d'un professeur universitaire qui a élaboré, avec une société d'avocats, une consolidation dans le domaine du droit nucléaire. Il a remis ce travail à l'AR annexé au formulaire. Comme il s'agit d'une législation de grande complexité technique, la proposition est en phase d'analyse et d'actualisation par le Groupe de Travail.

Récemment, le Groupe de Travail a aussi réalisé deux auditions publiques pour lesquelles tous les Centres de Recherche des Universités, les opérateurs juridiques, les associations représentatives d'intérêt sectoriel et les citoyens en général ont été invités, dans le but d'entamer le dialogue avec la communauté et de recevoir sa contribution par rapport à des domaines où la qualité de la loi peut être améliorée.

En effet, la constitution du *Groupe de Travail pour la Consolidation Législative* et les objectifs qui ont été tracés surgissent suite au besoin et à l'engagement de l'Assemblée de la République dans le sens de garantir l'accès effectif et égalitaire des citoyens au Droit qui leur est applicable.

Nous prétendons, par le biais de cet office, porter à la connaissance de tous les Députés, du travail qui est en voie de développement et, plus important encore, demander le soutien de tous, en particulier au travers de l'indication de thèmes d'ordre juridique qui n'ont pas encore un accès intégré facile (consolidation, compilation législative ou autre instrument considérés adéquats).

### **Le travail en cours**

Le Groupe de Travail est en train de préparer des consolidations législatives dans divers domaines: le droit électoral, la protection de données, la défense du consommateur, l'associationnisme, la publicité et les forêts.

En parallèle et tenant compte que la fin de la législature est proche (2015 sera une année d'élections pour l'Assemblée de la République), le Groupe de Travail prétend laisser quelques réflexions sur la façon de continuer et d'améliorer le travail déjà développé.

Ainsi, le Parlement a envoyé un questionnaire, par le biais du Centre européen de recherche et de documentation parlementaire. Il a reçu des réponses de la part de 19 mairies. Ces réponses sont en analyse dans le sens de recueillir les meilleures expériences dans le domaine de la simplification.

Le 26 mai, le Groupe de Travail va aussi réaliser une conférence internationale, sur le thème "simplifier et améliorer les lois". Cette conférence, qui comptera sur la présence d'orateurs portugais et internationaux a pour but de procéder à des échanges d'expériences et de partager les pratiques adoptées par les divers Parlements et/ou par des autorités externes indépendantes qui développent leur action dans le but d'améliorer l'accessibilité de la loi et de simplifier les dispositions légales. Cette conférence comptera aussi sur la présence du Vice-président de la Commission européenne, Frans Timmermans, sur la présence des responsables de la "Better Regulation (Amélioration de la Réglementation)" et il est intéressant de souligner que le nouveau programmes et les mesures d'action de la Commission européenne pour améliorer la législation devront être présentées fin avril.

### **Les pas futurs – la constitution de l'Unité Technique de Soutien Législatif?**

Au Parlement portugais se trouve actuellement en étude la création d'une nouvelle unité fonctionnelle, qui fonctionnerait à la Direction de Services de Soutien Parlementaire et qui détiendrait la compétence de collecter, de simplifier et de consolider la législation. Cette Unité pourrait avoir, entre autres, les compétences suivantes qui sont encore en cours d'évaluation:

- a) Élaborer des études et donner des opinions techniques en matière de consolidation et de simplification des lois;
- b) Élaborer des avant-projets de consolidation et de simplification des lois;

- c) Procéder à la compilation de la législation en vigueur dans les domaines où il n'est pas possible d'effectuer la consolidation respective;
- d) Vérifier la période de validité des dispositions et procéder à leur actualisation à la fin de chaque séance législative, actualisant les consolidations disponibles;
- e) Effectuer d'autres travaux qui, dans le domaine des compétences respectives, leur seront demandés par la Conférence de Présidents de Commissions Parlementaires, par les Commissions Parlementaires ou par le Président de l'Assemblée de la République.

En principe, cette Unité doit présenter une proposition sur les domaines thématiques à consolider au début de chaque séance législative. Cette proposition pourra, et ce serait souhaitable, contempler des matières résultant de propositions des citoyens, simplifiant les lois et produisant un impact dans la vie de ces derniers. En termes politiques, les domaines thématiques qui feront l'objet de consolidation pourront être approuvés par la Conférence de Présidents de Commissions Parlementaires ou par le Président de l'Assemblée de la République. Cependant, il manque encore le débat politique qui sera à la base de la solution à adopter.



*En raison d'un problème technique lié à l'enregistrement des débats, nous ne sommes pas en mesure de retranscrire les questions relatives à cette communication.*

## **5. Elections**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a appelé les quatre candidats à se présenter. Elle a rappelé les règles relatives aux élections et déclaré les opérations de vote ouvertes.

Après le vote, **Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a annoncé que 82 votants avaient été décomptés. M. Philippe SCHWAB a obtenu 54 voix. Dans la mesure où il a obtenu plus de 50% des voix, il est déclaré élu au premier tour.

Elle a ensuite attendu 2 minutes avant d'annoncer la liste des candidats au poste de membre ordinaire de l'ASGP. Puis elle a annoncé le nom des trois candidats au poste de membre ordinaire : M. José Manuel ARAUJO (Portugal), M. Mohammed RIAZ (Pakistan), Mme Claressa SURTEES (Australie).

Elle a invité les membres à se retrouver au rez-de-chaussée pour le départ pour la visite.

*La séance est levée à 11h25.*



## **QUATRIEME SEANCE**

**Mardi 31 mars 2015 (après-midi)**

***Présidence de Mme Doris Katai Katebe MWINGA***

*La séance est ouverte à 15h.*

### **1. Remarques introductives**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a remercié les hôtes vietnamiens pour la visite et le déjeuner.

En tant que présidente, elle a indiqué avoir recueilli de nombreuses déclarations contestant les élections organisées le matin, au moins les bases sur lesquelles elles se s'étaient tenues.

Elle a précisé que le décompte s'était déroulé dans la salle du Comité exécutif sous la conduite de quatre membres du secrétariat et supervisé par Geert Jan A. Hamilton, actuel vice-président. Une fois les votes décomptés, les bulletins ont été replacés dans l'urne qui a été refermée.

La procédure suivie est celle décrite par la note relative aux procédures électorales, mise à disposition de tous les membres de l'Association avant la tenue de l'élection et conforme aux précédents des années antérieures. La note indique que :

1) « L'élection est supervisée et organisée par le Bureau de l'Association » (article 15 du règlement : le Bureau est composé du Président, des deux-vice-présidents et des deux co-secrétaires, nommés par le Président) ;

2) « Tout candidat à l'élection ne peut prendre part au décompte des voix ».

Le fait que la note exclut les candidats de la supervision des votes empêche le public d'assister au décompte. Pour cette raison, le décompte s'est toujours fait en dehors de la salle des réunions plénières et le plus souvent dans la salle de réunion du comité exécutif.

Si certains membres doutaient ou étaient mécontents de cette procédure, ils pourraient poser des questions ici en plénière ou à travers un membre du comité exécutif pour que la question soit abordée pendant les réunions du Comité.

Elle a proposé que le Comité exécutif se réunisse plus tôt le lendemain pour discuter de ce qui devrait être fait lors des prochaines élections.

## **2. Communication de M. Geert Jan HAMILTON Secrétaire général du Sénat des Etats généraux des Pays-Bas « La formation du Gouvernement aux Pays-Bas en 2012 »**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a invité M. Geert Jan A. HAMILTON a présenté la communication en remplacement de Mme Jacqueline BIESHEUVEL-VERMEIJDEN.

Mesdames et messieurs,

La formation d'un nouveau gouvernement à la suite d'élections parlementaires constitue toujours un événement important et lourd de conséquences dans le fonctionnement d'une démocratie parlementaire.

Aux Pays-Bas, la formation d'un gouvernement est un processus souvent complexe. Le scrutin de type proportionnel adopté pour les élections parlementaires néerlandaises a pour effet la représentation de nombreux partis au parlement. Les élections ne connaissent pas de scrutin majoritaire et, après les élections, une nouvelle coalition gouvernementale doit toujours être formée.

Dans ce contexte, la formation d'un gouvernement aux Pays-Bas suppose un processus complexe de négociations pouvant durer plusieurs mois, voire même plus de six mois. Des pourparlers politiques intensifs sont engagés pour former un gouvernement bénéficiant du soutien d'une majorité au parlement. La question est de savoir qui prend les décisions au cours de ce processus de négociations et quelle forme doit prendre ce « processus de formation ». Aux Pays-Bas, la Constitution ou la loi ne précisent pas les procédures à suivre et une pratique suivie de façon conséquente s'est progressivement imposée à la formation d'un nouveau gouvernement. La dernière formation en 2012 a connu sur ce point un développement particulièrement intéressant. J'y reviendrai.

Les Pays-Bas sont une monarchie constitutionnelle depuis 1814. À l'origine, la formation d'un gouvernement était la prérogative exclusive du Roi. À partir de 1848, le développement du système parlementaire imposa progressivement un nouvel usage selon lequel le Roi devait de plus en plus tenir compte des opinions de la majorité au parlement dans la formation d'un nouveau gouvernement. Depuis lors, le Roi avait recours à ce que l'on appelle un « formateur », dont la mission était de former un nouveau gouvernement majoritaire en concertation avec les leaders politiques du parlement. C'est ainsi que s'établit progressivement une pratique régulière pour la formation d'un gouvernement. Le Roi consultait d'abord les leaders politiques, qui étaient les chefs des groupes parlementaires à la Seconde Chambre. Sur la base de ces avis, le Roi désignait ensuite un ou plusieurs informateurs ou formateurs qui menaient les négociations avec les chefs des groupes parlementaires en vue de la formation d'un nouveau gouvernement. Ces négociations aboutissaient généralement à un important accord gouvernemental conclu entre les futurs membres de la coalition.

Le processus de formation a donc connu un changement de paradigme progressif. L'influence parlementaire sur la formation gouvernementale s'est faite de plus en plus

forte, un glissement constaté dans beaucoup de pays européens au cours du vingtième siècle. Aux Pays-Bas, le Roi a conservé son rôle d'intermédiaire, de médiateur pendant la formation gouvernementale, se plaçant au-dessus de la mêlée politique.

Préalablement aux élections de 2012, la Seconde Chambre du parlement néerlandais a pris la décision de changer quelques éléments importants de ce traditionnel processus de formation. Une nouvelle disposition a été jointe au Règlement intérieur par la Chambre au printemps 2012. Dorénavant, la Chambre se réunit après les élections dans sa nouvelle composition et se concerte sur la désignation des informateurs ou formateurs chargés de former un nouveau gouvernement.

Cette disposition apporte deux changements importants au processus de formation aux Pays-Bas. Tout d'abord, le règlement intérieur de la Seconde Chambre régit désormais un aspect important de la procédure (la désignation des informateurs ou formateurs par la Chambre). Pour la première fois, la formation gouvernementale est ancrée dans un règlement. Ensuite, le Roi ne désigne plus les informateurs ou formateurs. Nous assistons donc à une nouvelle phase de « parlementarisation » de la formation gouvernementale aux Pays-Bas.

Des élections parlementaires anticipées ont été organisées aux Pays-Bas en septembre 2012, juste après l'amendement du Règlement intérieur. La nouvelle procédure a été appliquée après les élections. Pour la première fois dans l'histoire parlementaire néerlandaise, la Seconde Chambre s'est chargée de la formation gouvernementale, a désigné un formateur et a défini sa mission. Cette nouvelle disposition a d'abord rencontré un certain scepticisme. L'absence d'un Roi n'allait-elle pas plonger la formation gouvernementale dans le chaos? Certains partis avaient exprimé leur préférence pour une poursuite de l'ancienne pratique. Pourtant, la formation gouvernementale de 2012 s'est déroulée d'une façon – pour les Pays-Bas – relativement ordonnée et rapide.

À l'issue de la formation, une commission d'experts indépendants a procédé à une évaluation à la demande de la Seconde Chambre. Ce comité d'évaluation s'est plus spécifiquement intéressé à certains aspects de la nouvelle procédure.

1. Une question importante portait sur le rôle du président de la Chambre dans la nouvelle procédure de formation. Celui-ci, assisté du Greffier, a joué un rôle important de médiateur. Ce rôle était nouveau. Des efforts conséquents ont été consentis pour mener à bien cette nouvelle mission. Au lendemain des élections, le président a pris l'initiative de convoquer les leaders des différents groupes parlementaires afin d'évaluer la meilleure façon de mettre en œuvre la procédure de formation. Le leader du principal groupe parlementaire a alors proposé un trajet « d'exploration » en vue de bien préparer le premier débat de la Seconde Chambre sur la désignation des informateurs ou formateurs. Tout au long de la formation gouvernementale, le président, avec l'aide du Greffier, a évalué chaque nouvelle étape de la formation en concertation avec les chefs des groupes parlementaires. Ceux-ci ont ensuite pris les décisions politiques.

Le bon déroulement de la formation gouvernementale en 2012 doit beaucoup au rôle de médiateur joué par le président. Préalablement à chaque débat de la Chambre, les conclusions des leaders politiques des groupes parlementaires et les décisions à soumettre à la Chambre et soutenues par une majorité parlementaire étaient déjà connues. Le comité d'évaluation a recommandé d'appliquer cette nouvelle pratique lors d'une prochaine formation.

2. Une autre question importante portait sur le rôle du Roi dans la nouvelle procédure de formation. Lors de la formation gouvernementale de 2012, le Roi était, pour la première fois, mis hors jeu. Il n'a été informé qu'à quelques reprises du déroulement de la formation. Le comité d'évaluation a constaté que le rôle du Roi dans cette nouvelle configuration mérite une attention plus soutenue. Au sein des relations constitutionnelles néerlandaises, le Roi fait partie du gouvernement et est le chef d'État. Ce statut justifie qu'il soit informé du déroulement de la formation gouvernementale à chaque phase de la procédure. Selon la commission d'experts indépendants, cet aspect a été insuffisamment pris en compte en 2012. Lors d'une prochaine formation gouvernementale, la procédure mettra davantage en avant le droit du Roi à être informé.

3. Une troisième question importante portait sur la question de savoir si ces changements ont rendu la formation gouvernementale plus ouverte, transparente et démocratique. L'importance de cet aspect était une des considérations ayant motivé la proposition d'amendement du règlement. Selon l'évaluation, l'organisation d'un débat à la Chambre visant la prise de décisions relatives la formation gouvernementale contribue dans une certaine mesure à plus d'ouverture et de transparence. Mais aux Pays-Bas comme partout dans le monde, la négociation politique est un processus demandant une certaine confidentialité. Des compromis parfois douloureux se concluent plus facilement en cercle fermé qu'à la vue de tous.

4. De nombreuses autres questions ont été passées en revue lors de l'évaluation. Citons celles de la mission du secrétariat assistant les négociateurs, la publication de documents, mais également le rôle du Sénat dans la formation du gouvernement. Le bon déroulement de cette nouvelle procédure ne laisse pourtant pas augurer de son succès à plus longue échéance. Aux Pays-Bas, la formation d'un gouvernement est et reste un processus de négociation complexe et difficile à gérer. La nouvelle procédure devra à nouveau faire ses preuves à l'issue de prochaines élections.



**M. Manuel CAVERO (Espagne)** a demandé quel était le ressenti de la couronne vis-à-vis de ce changement puisqu'il est le résultat d'un transfert démocratique du pouvoir.

**M. HAMILTON (Pays-Bas)** a relevé que la question avait été posée par l'Espagne parce qu'elle a aussi une monarchie constitutionnelle. Il a indiqué que le monarque était vulnérable ; aucune critique n'a donc été formulée. Cette vulnérabilité est une raison renforçant la décision de s'assurer que les nominations sont ratifiées par des représentants élus démocratiquement.

Il a indiqué qu'une règle écrite existait mais qu'une grande partie de cette procédure résultait de la coutume.

**M. Horst RISSE (Allemagne)** a indiqué que l'Allemagne avait une longue tradition de Gouvernement de coalition. La dernière fois, avec la tenue d'élections générales en septembre, il a fallu attendre décembre pour la formation du Gouvernement. Les négociations pour la coalition se sont déroulées entre les leaders des deux principaux

groupes sans place pour un troisième parti. Il a relevé qu'il s'agissait d'un processus parlementaire puisque les leaders étaient membres du Parlement mais qu'aucune structure organisée ne l'avait soutenu.

**M. HAMILTON** a répondu que ce qui avait pu aider dans le cas de l'Allemagne était que le nombre de partis était inférieur à celui des Pays-Bas. Avec un tel nombre de partis, de nombreuses configurations sont possibles, ce qui a rendu le processus aussi complexe.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a remercié l'orateur.

**3. Communication de Mme Jane L. KIBIRIGE, greffière du Parlement de la République d'Ouganda : « Quand l'indépendance du législateur est jugée : un examen des conséquences de la démission des membres du parti du Gouvernement sur leur statut au Parlement »**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a invité l'oratrice à présenter sa communication.

**Lorsque l'organe législatif est mis à l'essai**

Les organes législatifs par leur nature, sont tenus d'être indépendants dans la façon dont ils exécutent leurs fonctions. C'est l'objectif fondamental de la doctrine de la séparation des pouvoirs entre les organes de l'État. En dépit de cela, l'exécutif toujours examine cette indépendance surtout dans les dispensations multipartites comme celle qui prévaut en Ouganda. Les parties au sein du gouvernement et même ceux de l'opposition souhaitent que leurs membres respectent la discipline de parti. Dans les jeunes démocraties, comme en Ouganda, la volonté s'étend même jusqu'au niveau de les obliger de respecter la discipline de parti dans leurs fonctions législatives. A défaut de cela, une relation acrimonieuse mettant l'indépendance des parlements à l'épreuve a toujours développé.

En Ouganda, au début de l'année dernière, nous avons éprouvé un défi similaire qui a vu le parti au pouvoir et le pouvoir exécutif s'opposer contre l'indépendance de l'organe législatif. C'est donc cette expérience délicate que je vais partager avec vous aujourd'hui bien que je sois également obligé de le souligner que le plus grand parti de l'opposition a fait remorquer l'idée ces dernières années, mais il a du l'abandonner pour des raisons stratégiques. Peut-être, nous pouvons profiter de la sagesse et l'expérience de l'un l'autre afin de nous conseiller sur la façon dont une telle relation délicate peut être gérée alors que nous exécutons bien notre mandat en tant que chefs de l'organe Exécutif des Chambres des Représentants.



Le 16 Avril 2013, l'honorable Président du Parlement de l'Ouganda a reçu une communication du Secrétaire Général de l'Organisation du Mouvement National de Résistance (NRMO) pour dire que quatre députés avaient été renvoyés du Parti NRMO. Le parti NRMO est le parti au pouvoir. En conséquence, le Président du parlement a été invité à évoquer ses pouvoirs pour déclarer leurs sièges vacants et ordonner au greffier du Parlement d'informer la Commission électorale afin que des élections soient organisées dans leurs circonscriptions respectives selon l'article 81 (2) de la Constitution de l'Ouganda. Article 81 (2) prévoit ce qui suit

**“81. Election des députés**

1)..... ..

(2) Chaque fois qu'il y a un poste vacant au Parlement, le greffier du Parlement doit aviser la Commission électorale par écrit dans les dix jours suivant ; et une élection partielle doit être tenue dans les soixante jours qui suivent le poste vacant »

La demande faite à l'honorable Présidente a soulevé les questions suivantes :

1. Si un député, élu en vertu du mandat d'un parti politique, et expulsé du parti politique perd automatiquement son siège au Parlement en vertu de l'expulsion.
2. Quel est le statut du député élu en vertu du mandat d'un parti politique, qui est expulsé du parti politique?

Après avoir examiné la question portée devant elle, la consultation des services juridiques du Parlement et la consultation des lois pertinentes sur le sujet, l'honorable Présidente a conclu qu'elle n'avait pas le mandat légal de déclarer les sièges des différents députés renvoyés vacants. Ainsi, elle a trouvé que -

1. Il est vrai que, conformément à l'article 69 de la Constitution de la République de l'Ouganda, le peuple de l'Ouganda, à travers un référendum libre et juste, a choisi et adopté le système politique multipartite comme le système politique de leur choix. En conséquence, le pays a renoué avec le système multipartite de gouvernance. En effet, le 9e Parlement actuel a été constitué en vertu du système multipartite de gouvernance.
2. Il est également vrai qu'en vertu de l'article 83 (1) (g) un député doit quitter son siège au Parlement si cette personne quitte le parti politique pour lequel il ou elle a été candidat à l'élection au Parlement afin de se joindre à un autre parti ou de rester au Parlement comme député indépendant
3. Les députés touchés pourraient avoir été renvoyés de leur parti mais elle n'avait pas eu de confirmation qu'ils avaient soit rejoint un autre parti politique soit choisi de devenir membres indépendants du Parlement.

Elle a invoqué la règle cardinale dans l'interprétation constitutionnelle qui exige que les dispositions de la Constitution avec le même sujet devraient, autant que possible, être considérées comme des compliments et non pas contredire les uns les autres. Elle a souligné que la Constitution doit être lue comme un ensemble intégral et cohérent. Elle a déclaré que c'était la règle de l'harmonie, la règle de l'état de complétude, de l'exhaustivité et de la prépondérance de la Constitution écrite. Ces positions ont longtemps été soulignées par les tribunaux ougandais.

Elle a noté en outre que les membres remplissaient encore les conditions requises pour être députés comme prévu dans l'article 80 (1) de la Constitution, mais aussi que la

question de savoir si le siège d'un député est vacant relève de la compétence des tribunaux en vertu de l'article 86 de la Constitution. Article 86 (1) prévoit que-

#### 86. Détermination des questions d'adhésion

(1) *La Haute Cour est compétente pour entendre et décider si*

- (a) une personne a été valablement élue comme député ou si le siège d'un député est devenu vacant; ou si
- (b) une personne a été valablement élue en tant que Président ou vice-président ou ayant été ainsi élu, a quitté ce poste.

Elle a conclu sur ce point en affirmant que prendre une décision sur cette question exigerait la lecture collective et constructive des articles 80 et 83 de la Constitution. Alors que l'article 80 porte sur les qualifications et disqualifications des députés, l'article 83 prescrit et définit le mandat des membres du Parlement. L'article 83, qui est plus pertinent à la situation, prévoit que-

*"83. Durée du mandat des députés.*

(1) *Un député doit quitter son siège au Parlement-*

- (a) *s'il /elle démissionne de son poste par écrit, signé par lui ou elle et adressée au Président;*
  - (b) *si les circonstances se produisent de telles sorte que si cette personne n'était pas un député, elle serait disqualifiée de l'élection en tant que député en vertu de l'article 80 de la présente Constitution;*
  - (c) *sous réserve des dispositions de la présente Constitution, en cas de dissolution du Parlement;*
  - (d) *si cette personne est absente depuis quinze séances du Parlement sans l'autorisation écrite du Président pendant toute période où le Parlement est continuellement en période de session et elle est incapable d'offrir une explication satisfaisante à la commission parlementaire compétente pour son absence;*
  - (e) *si cette personne est reconnue coupable par le tribunal compétent de violation du Code de conduite de leadership et si la peine imposée est ou inclut la vacance de la charge de député;*
  - (f) *Si elle est rappelée par l'électorat dans sa circonscription conformément à la présente Constitution;*
  - (g) *si cette personne quitte le parti politique pour lequel il ou elle a été candidat à l'élection au Parlement pour rejoindre un autre parti ou reste au Parlement comme député indépendant;*
  - (h) *si, ayant été élu au Parlement comme candidat indépendant, cette personne se joint à un parti politique;*
  - (i) *si cette personne est nommé un officier public.*
- (2) *Malgré l'alinéa (1) (g) et (h) de cet article, son adhésion à un gouvernement de coalition dont son parti politique original en fait partie n'aura pas d'effet sur le statut d'un député ".*

Ma recherche indépendante a révélé que le débat sur «quitter» ou être expulsés d'un parti vis-à-vis de la durée du mandat d'un député s'était longtemps déchainé sans de bonnes voies à suivre. J'ai découvert qu'un débat similaire avait eu lieu dans le 7ème Parlement en 2005, bien avant que j'aie été nommé à l'institution, lorsque le Parlement

envisageait le projet de loi (n ° 3) (Modifiant) la Constitution, 2005. Dans ce cas, la Chambre ne pourrait pas parvenir à une décision et le Procureur Général a retiré la clause 26 proposée qui visait à modifier l'article 83 (1) (g) afin d'inclure l'expulsion de membres du parti. Ce fait demeure donc une zone grise dans la pratique parlementaire; elle n'est pas traitée dans nos lois, ni sondé dans les Règles de procédure du Parlement. Une décision sur cette question risque d'avoir des implications constitutionnelles graves. *Pourquoi?* Un parti politique pourrait être nié des pouvoirs pour en finir avec les membres qui commettent des infractions aux règles internes de ce parti, alors que de nouveau, les membres concernés pourraient disposer de leurs pouvoirs et leur droit constitutionnel pour assurer que les droits de leurs représentants au Parlement ne soient pas violés. C'est d'autant plus vrai que le mandat d'un député qui vient au Parlement par le biais du parti est partagé à la fois par le parti et les électeurs qui participent à leur nomination et les électeurs qui élisent le membre. On a du avertir tous les partis qui s'engagent avec l'honorable Président du parlement et qui sont victimes d'erreur grave. Elle a informé la législature et en effet le Secrétaire général de l'NRMO de ce qu'elle n'était pas convaincu au fait au-delà de tout doute qu'elle aurait dû exercer son mandat en vertu de l'article 81 (2) sans orientation claire des cours de justice.

Vous conviendrez avec moi que la question était délicate et même a mis l'indépendance du pouvoir législatif à l'essai contre la puissance de l'exécutif et le parti au pouvoir. La partie lésée a déposé à la Cour constitutionnelle une plainte cherchant une interprétation. La Cour constitutionnelle, dans la décision prise à la majorité a soutenu que-

1. L'expulsion d'un parti politique est un bon terrain pour un député de perdre son siège au Parlement conformément à l'article 83 (1) (g) de la Constitution.
2. L'acte du Président lors de la prise de décision le 02 mai 2013, à l'issue de laquelle les quatre membres du Parlement qui avaient été expulsé du parti pour lequel ils étaient candidats à l'élection au Parlement devaient conserver leurs sièges au Parlement et était incohérent et en violation de divers articles de la Constitution.
3. La décision de l'honorable Président a créé une catégorie particulière de députés inconnus dans la Constitution.

Cependant, il y avait une opinion dissidente suggérée par le Juge Remmy Kasule. Les suivants étaient ses avis-

1. L'expulsion d'un parti politique ne représente pas un motif automatique pour un membre du Parlement de perdre son siège au Parlement conformément à l'article 83 de la Constitution, sauf s'il quitte volontairement le parti politique en vertu de laquelle il s'est présenté à l'élection.
2. La décision du Président du Parlement que les députés renvoyés restent au Parlement n'a pas enfreint les dispositions de la Constitution.
3. L'honorable Président du Parlement n'a pas créé une catégorie particulière des députés, inconnus et contraires à la constitution.
4. Le séjour prolongé des députés après leur expulsion du parti en vertu de laquelle ils s'étaient présentés à l'élection n'est pas contraire ni incohérent à la Constitution.
5. Les députés renvoyés n'ont pas cédé leurs sièges au Parlement. Ils sont toujours député en vertu de la Constitution.

Etant donné que moi-même, je ne suis pas avocat, les questions étaient intrigantes. Cependant, l'affaire repose maintenant devant la Cour suprême à la requête des membres renvoyés lésés. Le tribunal a accordé les sursis quand il a accordé une injonction interdisant leur expulsion en attendant la décision définitive sur cette affaire. Nous attendons toujours la décision finale et des conseils de la Cour suprême. Le jugement de cette affaire devra aussi définir le poids de conseils du Procureur Général au Président du Parlement notamment parce que le Procureur Général fait partie de l'organe exécutif et il est aussi membre du parti au pouvoir.

Cette situation était sans précédent dans l'histoire de notre pays. En fait, une interaction avec nos services juridiques a révélé qu'ils étaient fortifiés dans leur orientation sur la question selon les précédents de la jurisprudence d'autres juridictions comme le Malawi et l'Inde.

Sachant la disposition des chaises dans l'hémicycle parlementaire ougandaise, on a fait face à un défi quant à l'endroit où les députés qui avaient été renvoyés de leur parti et n'étaient ni indépendants ni membres de l'opposition devaient s'asseoir. Cette affaire a posé un défi parce que dans le système de Westminster les représentants du parti au pouvoir s'asseyent toujours à droite du président alors que ceux représentant du bloc de l'opposition se mettent à gauche du président. Rien n'est prévu pour les députés indépendants ou les députés qui ont été expulsés par leur parti. Pour résoudre ce dilemme, le Président a invoqué ses pouvoirs en vertu de l'article 9 du règlement, qui prévoit que chaque membre doit, autant que possible; avoir un siège réservé pour lui par le Président. Le même règlement exige le président de veiller à ce que tous les députés aient un siège confortable. Elle a été confrontée à un nouveau scénario pour lequel elle a échoué de trouver un précédent dans tout le Commonwealth. Elle avait des membres dont l'adhésion à la Chambre n'avait pas été déterminé en vertu de l'article 86 de la Constitution et pourtant ils ne pouvaient pas occuper les sièges attribués au parti au pouvoir (NRMO), ni aux partis de l'opposition, en vertu des règles 9 (2) et (3) des Règles de procédure pour le Parlement ougandais. Depuis que l'article 9 ne précise pas qui occupe les sièges entre ceux occupés par le parti au pouvoir et les partis d'opposition, elle a statué en vertu de l'article 8 du règlement intérieur du Parlement, que les députés qui avaient été renvoyés de NRMO devaient occuper une partie des sièges dans l'espace entre ceux occupés par le parti au pouvoir et les partis d'opposition.

Dans tout cela, le Président était tenu de me guider en tant que greffier au Parlement de communiquer à la Commission électorale le renvoi des députés et en tant que telle l'apparition de postes vacants dans leurs circonscriptions respectives. Cela n'est pas prévu dans le droit ougandais. J'ai cité pour vous l'article pertinent 81 (2), qui ne prévoit pas que le greffier travaillera sous les ordres du Président du parlement. Le rôle de communiquer les postes vacants appartient au greffier, mais on ne prévoit nulle part pour autant que, le greffier doit être sous les ordres du Président. Ce sont les pressions auxquelles nous, les administrateurs dans les législatures sommes confrontés. C'était un test clair dont l'indépendance du Parlement a éprouvé devant le défi lancé par l'organe exécutif et même le parti élu au pouvoir par le peuple. Les actions du Président visaient à préserver cette indépendance.

J'ai reproduit les dispositions constitutionnelles importantes pour faciliter votre compréhension du dilemme qui a été produit par la situation que je partage avec vous. Comme je l'ai souligné, l'affaire est dans la Cour suprême du pays cependant; Je crois que les dispositions que j'ai reproduites dans cet article vous aideront à former vos propres conclusions. En dépit de cette épreuve, j'ai appris de bonnes leçons

1. il faut toujours consulter le droit lorsqu'on exécute son mandat
2. Il faut s'appuyer toujours sur les équipes techniques que l'on a mis en place pour faciliter la prise de décision;
3. La relation entre le parti majoritaire au Parlement et l'indépendance de la législature est un très délicate, mais elle risque d'affecter le bon fonctionnement d'une assemblée législative.
4. Les législatures devraient toujours être indépendantes même en plein critique.
5. D'autres organes de l'État ont également un rôle à jouer dans la croissance de la démocratie, ainsi ces assemblées législatives ne devraient pas craindre d'intervenir dans les affaires, mais elles devraient se tourner vers elles comme arbitre indépendant.
6. La fusion de l'organe exécutif et l'organe législatif peut toujours mener aux conflits.

Je vous remercie.



**Mme Corinne LUQUIENS (France)** Les députés tirent leur légitimité de leur élection au scrutin majoritaire. Le fait qu'ils se présentent sous le nom d'un parti politique n'est pas déterminant. S'ils le quittent ou en sont exclus, cela n'a pas de conséquence sur leur mandat. Elle a présenté le cas d'un député devenu ministre qui a quitté le Gouvernement pour ne pas avoir payé ses impôts. Il est redevenu député puisque la seule chose qui pourrait conduire à démettre un député de son mandat serait une condamnation pénale conduisant à la déchéance du mandat.

**M. Marc VAN DER HULST (Belgique)** En Belgique la situation est comparable à celle de la France, un député qui serait expulsé ne perdrait pas son mandat mais le système est proportionnel et des conséquences sur la composition des commissions et des organes existent. Il existe une tentation de passer d'un parti à l'autre. Tant à la chambre qu'au Sénat, un transfuge peut rejoindre un autre groupe politique mais cela n'aura aucun impact sur la représentation proportionnelle. Au Sénat, la situation est différente, si un sénateur quitte son groupe politique il doit siéger comme indépendant.

**M. Najib EL KHADI (Maroc)** a indiqué que la problématique soulevait une question compliquée sur le plan éthique, moral et constitutionnel. Les interlocuteurs institutionnels sont les groupes parlementaires. En Ouganda, est-ce que le règlement intérieur permet d'avoir des interlocuteurs institutionnels.

**Mme Jane L. KIBIRIGE** a répondu au Maroc que le président n'était pas censé prendre des décisions ou négocier mais que son rôle était de traiter avec les groupes au

sein du Parlement lui-même. Elle n'est pas autorisée à intervenir dans la politique des partis et est censée rester impartiale.

Elle a ensuite répondu à la France et à la Belgique en précisant que les membres concernés avaient été mis à l'écart des commissions par décision de la présidente. Ils ne peuvent perdre leur siège que si la décision est prise par le tribunal ou s'ils changent de parti.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a remercié l'oratrice pour sa communication.

#### **4. Election de deux membres ordinaires du Comité exécutif**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a annoncé qu'allait se tenir l'élection de deux membres ordinaires du Comité exécutif. Elle a rappelé qu'il y avait trois candidats. M. José Manuel ARAÚJO, M. Mohammed RIAZ et Mme Claressa SURTEES. Le secrétariat va distribuer les bulletins. Elle a demandé aux trois candidats de se présenter à la tribune à l'ASGP, chacun disposant de deux minutes.

**Mme Claressa SURTEES (Australie)** s'est présentée et a indiqué qu'elle travaillait depuis longtemps au Parlement, elle a également servi le Sergent en armes. Elle participe aux réunions de l'ASGP depuis 2004 et y a appris énormément. Elle a indiqué que ce serait pour elle un grand honneur de soutenir l'Association en tant que membre du Comité exécutif.

**M. José Manuel ARAÚJO (Portugal)** a expliqué qu'il souhaitait devenir membre du Comité exécutif de l'ASGP pour maintenir son rôle actif au sein des réunions de cette association, auxquelles il assiste depuis 2012. Il a rappelé qu'il avait présenté des communications et été rapporteur de groupes informels de discussion à l'issue de débats généraux. Il est fonctionnaire parlementaire depuis 1991, parle le français, l'anglais, l'espagnol et le portugais et pourrait donc établir des ponts entre les collègues de l'ASGP.

**M. Mohammed RIAZ (Pakistan)** a expliqué qu'il avait travaillé au ministère des finances, au Bureau du Premier ministre où il était en charge des affaires sociales et a également travaillé comme diplomate. Il a indiqué considérer que son expérience permettrait d'apporter une contribution significative à l'ASGP. Il ne travaille au Parlement que depuis un an mais il s'est dit désireux de s'impliquer et d'aider l'Association à se maintenir à un haut niveau.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a ouvert le scrutin pour 15 minutes.

Après les opérations de vote et le décompte, elle a annoncé qu'il y avait 70 votants et communiqué les résultats :

M. Mohammed RIAZ: 27 votes,

M. José Manuel ARAÚJO: 57 votes,

Mme Claressa SURTEES: 48 votes.

Elle a annoncé l'élection au Comité exécutif de M. ARAUJO et de Mme SURTEES.

### **5. Débat général : Quelle structure de secrétariat général est-elle la plus efficace ?**

#### **Conduite du débat : M. NGUYEN Hanh Phuc, Secrétaire général de l'Assemblée nationale de Vietnam**

Madame la Présidente,  
Chers collègues,

Le Bureau de l'Assemblée Nationale du Vietnam a l'honneur d'accueillir la présente Session de l'ASGP à Hanoi et souhaite à cette occasion discuter avec vous sur une question qui n'est pas nouvelle mais à quoi la réponse la plus appropriée n'est pas encore trouvée. Il s'agit de savoir quelle serait le modèle d'organisation optimal pour que l'appareil d'assistance parlementaire soit le plus efficace. Nous savons que cette question a été plus ou moins débattue lors de précédentes sessions de l'ASGP, mais elle reste sans réponse.

Ces derniers temps, en concert avec le développement rapide de la démocratie représentative dans le monde, de nouveaux parlements ont vu le jour, certains parlements ont été rétablis et, dans beaucoup de pays, les parlements rentrent dans un processus de transformation et de réforme importante. Dans ces différentes situations, une grande attention est portée sur l'organisation et le fonctionnement efficace des appareils d'assistance parlementaire. Cette problématique se pose même aux plus anciens parlements du monde. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé ce thème à la présente session.

Au Vietnam la modernisation de l'appareil d'assistance de l'Assemblée Nationale devient une préoccupation majeure suite aux récentes réformes.

La Constitution amendée de 2013 a en effet institué un cadre juridique nécessaire à la construction d'une Assemblée Nationale qui doit être l'organe de représentation suprême du peuple, le détenteur suprême des pouvoirs publics dans un système d'organisation étatique unifié au sein duquel il y a une répartition des pouvoirs, une coordination et un contrôle réciproque entre les organes législatifs, exécutifs et judiciaires.

En conformité avec la nouvelle Constitution, la Loi sur l'organisation de l'Assemblée Nationale qui vient d'être adoptée et qui entrera en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016 a légiféré pour la première fois l'organisation de l'appareil d'assistance parlementaire.

Selon cette loi, le responsable de l'appareil d'assistance parlementaire est le Secrétaire général. Ce dernier est élu et destitué par l'Assemblée Nationale. Il assume les fonctions de consultation et d'assistance auprès de l'Assemblée Nationale, du Comité permanent de l'Assemblée Nationale et des députés. Nous considérons que ces fonctions ressemblent relativement à celles des organes d'assistance parlementaire dans le monde. Ce qui est spécifique pour le Vietnam, c'est que ce Secrétaire général cumule les fonctions de chef du Bureau de l'Assemblée Nationale. Il est par ailleurs assisté par son Secrétariat.

La question qui se pose pour nous est de savoir comment définir les relations entre le Secrétariat et le Bureau de l'Assemblée Nationale. Si la loi définit clairement les fonctions du Bureau en tant qu'organe administratif et consultatif au service de l'Assemblée Nationale, de son Comité permanent, des Commissions parlementaires et des députés, ce n'est pas le cas pour ce qui concerne les fonctions du Secrétariat. Ce dernier devrait-il être l'organe qui assiste le Secrétaire général dans l'exercice des missions liées aux affaires législatives, en coordination avec le Bureau dont le travail d'assistance porte sur les affaires administratives de l'Assemblée nationale ? Ou bien le Secrétariat n'est que le cabinet du Secrétaire général ?

En étudiant les expériences des parlements dans le monde, nous trouvons que le modèle d'organisation des appareils d'assistance parlementaire diffère d'un pays à l'autre. Dans certains parlements, tous les services d'assistance sont unifiés et placés sous la direction commune du Secrétaire général. Dans d'autres parlements, les fonctions d'assistance sont attribuées à différents organes. Mais entre les pays qui adoptent ce deuxième modèle, les critères d'attribution des fonctions d'assistance ne sont pas les mêmes. En France par exemple, il y a une distinction entre l'assistance au travail législatif et l'assistance au travail administratif qui sont assurées par deux services différents. En Corée du Sud, plusieurs services d'assistance coexistent : service d'aide aux activités communes du Parlement, service d'aide aux recherches, service d'aide en matière d'information et bibliothécaire, service d'aide à l'exercice des fonctions budgétaires. Dans certains parlements, il existe même des entités qui assurent la coordination entre ces divers services.

Certes, le choix de tel ou tel modèle est lié aux spécificités de chaque pays, mais nous considérons qu'il existe derrière ce choix des principes d'organisation qui conditionnent l'efficacité du fonctionnement des appareils d'assistance.

C'est pourquoi nous souhaitons, dans le cadre de nos discussions, entendre vos expériences et vos avis afin de bien connaître ces modèles d'organisation, leurs avantages ainsi que leurs inconvénients.



Je vous remercie de votre attention.



**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a invité les membres à prendre la parole, y compris ceux ayant donné une contribution écrite.

**M. Somsak MANUNPICHU (Thaïlande)** a indiqué que le débat était difficile à cerner. Actuellement une réforme a lieu en Thaïlande. En tant que secrétaire général adjoint et conseiller auprès du Sénat, il a indiqué qu'il était difficile de faire des projections et pourtant elles sont nécessaires. Dans les cas de gestion de crise, des collègues peuvent nous aider. Le moyen est de gérer le personnel et analyser de leur de chacun d'entre eux dans les services et s'assurer qu'ils répondent aux attentes. La structure est ensuite, selon les cas, réorganisée. Il ne faut pas rester figés dans un modèle *ad vitam aeternam* et éventuellement se tourner vers des chercheurs indépendants.

**M. Ali AFRASHTEH (Iran)** a présenté une contribution écrite qui n'est pas disponible en français.

**M. Sergey MARTYNOV (Russie)** a présenté une contribution écrite qui n'est pas disponible en français.

**M. Christophe PALLEZ (France)** a relevé qu'en France existait un binôme, un pour le travail législatif et un pour les services administratifs (soutien logistique). Il a confirmé cet état de fait. À la question de savoir si ce modèle était un bon modèle, il a répondu que ce modèle était historique mais pas forcément rationnel. Il correspond à une situation où le pouvoir administratif est réparti entre le pouvoir suprême du Président et les trois questeurs, qui sont des députés. Cela justifie la répartition. Celle-ci pose des difficultés, certains services communs sont d'ailleurs gérés par les deux secrétaires généraux (informatique et ressources humaines). La pratique amène à faire en sorte que les décisions, les actions dans ces deux catégories de services soient parfaitement coordonnés et en transparence. Il ne s'agit pas d'un modèle, les pays africains ont d'ailleurs acquis certains éléments du système français mais pas ce dualisme.

**Mme Filippa HELME (Royaume-Uni)** a fait part de l'actualité récente au Royaume-Uni. Jusqu'à présent, le secrétaire général assurait cette fonction seul. Un débat s'est tenu afin de savoir s'il ne fallait pas diviser ce rôle. Le débat a été houleux, un comité a été créé pour savoir comment structurer le secrétariat général. Il a été décidé que secrétaire général deviendrait chef de service mais un poste de gestionnaire, engagé à l'extérieur de la chambre, serait administrateur principal. Un secrétaire général adjoint a été recruté, et quelqu'un de l'extérieur est en cours de recrutement. Le débat a relevé que

les parlementaires restaient attachés à l'indépendance des fonctionnaires parlementaires et que les compétences managériales étaient importantes mais pas autant.

**M. Bachir SLIMANI (Algérie)** a indiqué que toute l'administration était sous la responsabilité du secrétaire général, colonne vertébrale de l'administration. Les autres services sont un soutien à l'action législative et aux parlementaires. Il existe un département de la législation (suivi des commissions et de la séance) et un département de l'administration gérant les ressources humaines et les fonctionnaires. Tous les autres services gravitent autour de cette structure. À la questure il y a trois vice-présidents chargés notamment des aspects financiers. Le bureau est composé de neuf vice-présidents, selon l'ordre proportionnel. Le cabinet du président a quelques missions : l'agenda, les relations publiques, la diplomatie parlementaire et la cellule de l'audit. La situation au Sénat est analogue.

**M. Geert Jan A. HAMILTON (Pays-Bas)** a indiqué que son Parlement célébrait son bicentenaire. Il a toujours eu le bureau constitutionnel et les deux greffiers. Certaines dispositions exigent qu'il sache lire et écrire et qu'il ne puisse partir sans autorisation. Le secrétaire général est la personne responsable de toutes les activités, en particulier constitutionnelles. Certes, il ne peut le faire sans aide, il a deux chargés d'affaire (un pour les questions administratives et l'autre en soutien aux affaires législatives). Le Parlement est libre de son budget, il est présenté au Gouvernement qui le présente ensuite sous forme de projet et la chambre l'approuve. Les vérificateurs vérifient les comptes du Parlement, comme dans les ministères.

**M. Thiha HA (Myanmar)** a indiqué que son pays se réveillait après 60 ans de pouvoir non démocratique. Le système du Myanmar est unique, il n'y a pas vraiment de modèle permettant de fonder le travail des parlementaires. Les choses vont encore évoluer avec les élections qui conduiront peut être à un nouveau système. Il s'est dit heureux d'être là pour avoir des retours d'expérience.

**M. Najib EL KHADI (Maroc)** a considéré que ce thème restera d'actualité. Au XXI<sup>e</sup> siècle, les attentes des parlementaires ne sont plus les mêmes, les parlements changent et toutes ces données doivent être prises en compte. Il est clair que l'efficacité ne dépend pas exclusivement de la structure. La culture, la déontologie notamment sont importantes. Dans un monde parlementaire où on gère le rationnel et l'imprévu, le risque fondamental pour un secrétaire général est d'être absorbé par la gestion quotidienne technique. Il ne faut pas oublier la gestion à moyen et long terme.

**M. NGUYEN Hanh Phuc** a répondu qu'il s'agissait d'un sujet intéressant, qu'existaient différents modèles. La question est de savoir comment se résolvent les conflits. Personnellement il a indiqué cumuler les deux tâches, extrêmement lourdes. Le poste de secrétariat remplacera le rôle de directeur du bureau de l'Assemblée nationale. Il a indiqué vouloir connaître différents modèles de Parlements à travers le monde. Un secrétaire général cumulera les fonctions mais aidé par un autre secrétariat général. Il a indiqué vouloir choisir des présidents de commission pour déléguer certaines tâches. En

ce qui concerne l'observation du Maroc, il a indiqué que le secrétariat, technique ou administratif devait mettre l'accent sur le professionnalisme et la déontologie. L'ASGP permet d'aider à trouver un modèle efficace, en particulier pour les Parlements jeunes.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a relevé que l'ASGP était un très bon panel de secrétaires généraux. Elle a indiqué que tous s'interrogeaient sur le fait de savoir comment gérer au mieux des fonctionnaires.

*La séance est levée à 17h 30.*



## CINQUIEME SEANCE

Mercredi 1<sup>er</sup> avril 2015 (matin)

**Présidence de Mme Doris Katai Katebe MWINGA**

*La séance est ouverte à 10h10.*

### **1. Remarques introductives**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a accueilli les membres et leur a rappelé de signer la feuille de présence s'ils ne l'avaient pas déjà fait. Elle leur a également demandé d'envoyer leur photo pour le site Internet dès que possible.

Elle a également rappelé la tenue d'une réunion consultative de l'UIP sur le prochain rapport mondial parlementaire qui aura lieu à 14H30 en salle 343. Elle a encouragé les secrétaires généraux à y participer.

### **2. Nouveau membre**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a donné le nom du nouveau membre.

1. **M. Frank WEVER** *Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Panama*

Le nouveau membre a été *accepté*.

### **3. Communication de M. Anoop MISHRA, Secrétaire général du Lok Sabha d'Inde, « Le système de la commission en Inde : l'effectivité de la mise en oeuvre de la responsabilité de l'Exécutif »**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a invité l'orateur à présenter sa communication.

#### **Introduction**

Le travail accompli par le Parlement au cours des temps modernes est non seulement de nature très variée, mais également considérable par son volume. Le temps qui lui est imparti est limité. C'est pourquoi il ne peut accorder un examen approfondi à toutes les affaires qui lui sont présentées, législatives ou autres. Une grande partie de son travail est ainsi traitée par les Commissions de la Chambre, que l'on appelle Commissions

parlementaires. Ces Commissions sont chargées de cas spécifiques requérant un examen expert et détaillé. Le système des Commissions parlementaires est particulièrement efficace dans la gestion des affaires qui, par leur nature technique, gagnent à être traitées en détail par un certain nombre de membres plutôt que par la Chambre dans son intégralité. En outre, ce système fait gagner du temps à la Chambre pour débattre des sujets prépondérants et éviter au Parlement de se perdre dans les détails et de perdre de vue les affaires de politique et de principes plus vastes.

Dans la mesure où le fond et la forme du contrôle parlementaire sur l'exécutif varie de pays à pays, selon la nature de la Constitution adoptée, différents Parlements peuvent mettre en place différentes Commissions. On peut également relever des variations au sein d'un même Parlement sur une période donnée. Cependant, ils ne peuvent être considérés comme absolument différents, puisque les Législatures des différents systèmes politiques présentent des attributions communes, dont particulièrement le respect de la nature de leurs fonctions. Sur la base de l'expérience des Parlements du monde entier, le système des Commissions, pourvues de pouvoirs adéquats, a été largement loué comme le meilleur appareil d'examen détaillé des actions administratives afin d'appliquer la responsabilité exécutive envers le Parlement et, à travers lui, envers le peuple dans son entier.

### **Le système des Commissions en Inde**

L'origine du système des Commissions en Inde remonte aux Réformes constitutionnelles de 1919. Les ordres permanents de l'Assemblée législative centrale ont mis en place une Commission des pétitions relative aux propositions de loi, une Commission spéciale des amendements aux ordres permanents et une Commission spéciale relative aux propositions de loi. Une Commission des comptes publics devait également être créée ainsi qu'une Commission mixte sur une proposition de loi. Outre les Commissions de l'Assemblée législative, les membres des deux chambres de la Législature centrale se sont également occupés des Commissions consultatives permanentes attachées à divers Ministères du Gouvernement indien. Toutes ces Commissions étaient purement consultatives et fonctionnaient sous le contrôle du Gouvernement avec pour président de la Commission le Ministre en charge du ministère.

Après la mise en application de la Constitution, la position de l'Assemblée législative centrale a changé du tout au tout et le système des Commissions a subi quelques transformations. Non seulement le nombre de Commissions a augmenté, mais leurs fonctions et pouvoirs ont été élargis.

Il existe deux types de Commissions parlementaires : les *Commissions permanentes* et les *Commissions ad hoc*. Les Commissions permanentes sont des Commissions régulières et permanentes formées en cas de besoin en application des dispositions d'une loi du Parlement et du Règlement intérieur de la Lok Sabha. Le travail de ces Commissions est continu. Les Commissions financières, Commissions permanentes ministérielles (CPM) et quelques autres Commissions font partie des Commissions permanentes. Les Commissions *ad hoc* sont nommées pour un objectif précis et peuvent être supprimées après avoir accompli la tâche qui leur était dévolue et rendu un rapport. Les principales Commissions *ad hoc* sont les Commissions spéciales et mixtes sur les

propositions de loi. La Commission de la convention ferroviaire, la Commission mixte sur la gestion alimentaire au Parlement, etc. font également partie de la catégorie des Commissions *ad hoc*.

### **Commissions *ad hoc***

Les Commissions *ad hoc* sont nommées par la Chambre ou le Président de la Chambre ou les Présidents des deux Chambres en consultation, comme cela peut parfois arriver, de façon ponctuelle et si nécessaire pour un but précis tel qu'une Commission spéciale sur une proposition de loi ou un cas politique –exemples :la Commission spéciale sur le projet d'ordonnance constitutionnelle (Tribus répertoriées) (amendement), 1996 ; la Commission mixte sur le projet de Constitution (81<sup>ème</sup> amendement), 1996 (relatif à la réservation de sièges pour les femmes à la Lok Sabha et aux Assemblées législatives des Etats) ; la Commission mixte sur le projet de loi sur la radiodiffusion, 1997 ; la Commission mixte sur le projet de loi sur les commodités essentielles (amendement), 1998 ; la Commission d'enquête sur l'inconduite des Membres de la Lok Sabha (2007) ; la Commission sur le projet de plan quinquennal ; la Commission mixte de suggestion de commodités et de rémunération des Membres du Parlement (1993).

Les Commissions parlementaires mixtes (CPM) sur les questions particulières sont constituées afin d'examiner des sujets majeurs qui ont largement occupé l'esprit du public et impliquant des fraudes ou de la corruption à grande échelle. Ces Commissions sont mise en place sur la base d'un consensus entre le Gouvernement et l'opposition. Le mécanisme des CPM est bien connu et très efficace dans l'examen de ces questions. Ces Commissions deviennent *functus officio* après soumission de leur rapport au Parlement. Les CPM de cette catégories suivantes ont été déjà été constituées : (i) Commission mixte d'examen du contrat Bofors (1987) ; (ii) Commission mixte d'examen des Irrégularités dans les titres et transactions bancaires (1992) ; (iii) Commission mixte sur les escroqueries sur le marché boursier et cas relatifs (2001) ; (iv) Commission mixte sur les résidus de pesticides et normes sécuritaires sur les boissons non alcoolisées, jus de fruits et assimilés (2003) ; et (v) Commission mixte d'examen des allocations et tarifs des licences et du spectre télécoms (2011).

En outre, les Commissions suivantes sont désignées occasionnellement par les Présidents sur une base *ad hoc* pour des questions précises :Commission sur la convention des chemins de fer ; Commission mixte sur la gestion alimentaire au Parlement ; Commission mixte sur l'installation des portraits/statues des meneurs nationaux et parlementaires dans les bâtiments du Parlement ; Commission mixte sur l'entretien de la valeur patrimoniale des bâtiments du Parlement ; Commission mixte sur la sécurité dans les bâtiments du Parlement ; Commission mixte sur le bien-être des autres classes défavorisées ; etc.

La constitution, la composition et les fonctions de ces Commissions constituées par la Chambre par le biais de motions sont établies par les motions et, dans le cas de Commissions constituées par les Présidents, les termes de référence sont décidés par le Président de la Lok Sabha et par le Président du Rajya Sabha en consultation en tant que nécessaire et selon les règles et directives relatives aux Commissions parlementaires.

Il existe également des Commissions *ad hoc* spécifiques à une chambre, comme par exemple la Commission sur la fourniture d'ordinateurs aux membres de la Lok Sabha et la Commission sur la fourniture d'ordinateurs aux membres du Rajya Sabha ; la Commission sur le plan de développement local d'un membre du Parlement, pour la Lok Sabha comme pour la Rajya Sabha.

### **Les Commissions permanentes du Parlement**

Les Commissions permanentes sont élues régulièrement par la Chambre ou nommées par le Président de la Lok Sabha ou de la Rajya Sabha, seul ou conjointement, et sont de nature permanente. En ce qui concerne leurs fonctions, les Commissions permanentes peuvent être classées en deux catégories. La première catégorie de Commissions, parmi lesquelles figurent les Commissions permanentes relatives aux ministères (CPM), les Commissions financières, etc., examine le fonctionnement du Gouvernement selon leur mandat respectif. La seconde catégorie de Commissions, parmi lesquelles figurent la Commission des régulations, la Commission de la Chambre, la Commission mixte sur les salaires et indemnités, etc., est chargée des affaires relatives à la Chambre et à ses Membres.

### **Les Commissions parlementaires**

Il existe en Inde 55 Commissions parlementaires, dont 31 sont des Commissions mixtes communes aux deux Chambres. Parmi les 24 Commissions permanentes restantes relatives à une seule chambre, 12 relèvent de la Rajya Sabha et 12 de la Lok Sabha.

Comme on peut le constater, 24 des 31 Commissions mixtes sont des Commissions permanentes relatives aux ministères (CPM) ; 16 (seize) Commissions (agriculture, technologie de l'information, défense, énergie, affaires extérieures, finances, alimentation, consommation et distribution publique, travail, pétrole et gaz naturel, chemins de fer, développement urbain, ressources en eaux, produits chimiques et engrais, développement rural, charbon et acier et en fin justice sociale et émancipation) sont gérées par le Secrétariat de la Lok Sabha. De la même façon, 8 (huit) Commissions (commerce, intérieur, développement des ressources humaines, industrie, science et technologie, environnement et Forêts, transport, tourisme et culture, santé et bien-être de la famille, doléances personnelles et publiques et enfin droit et justice) sont gérées par le Secrétariat de la Rajya Sabha.

Les sept Commissions mixtes restantes sont : la Commission sur le bien-être des castes et tribus défavorisées, la Commission sur l'émancipation des femmes, la Commission sur les comptes publiques, la Commission sur les entreprises publiques, la Commission mixte sur les fonctions rémunérées, la Commission mixte sur les salaires et indemnités des Membres du Parlement, la Commission de bibliothèque. Ces sept Commissions sont gérées par le Secrétariat de la Lok Sabha.

Parmi les 24 Commissions relatives à une seule Chambre, 9 de la Lok Sabha et 9 de la Rajya Sabha occupent des fonctions similaires au sein de leur Chambre respective. Elles sont : la Commission de consultation des entreprises, la Commission des régulations, la Commission des affaires générales, la Commission des privilèges, la Commission des pétitions, la Commission sur l'assurance du Gouvernement, la Commission sur la législation subordonnée, la Commission des documents déposés à la Chambre et, la

Commission de la Chambre. Parmi les six Commissions permanentes relatives à une seule Chambre, trois Commissions, la Commission du budget, la Commission sur les absences des Membres du Parlement aux sessions de la Chambre et la Commission sur les projets de loi et résolutions déposés par un Membre, n'existent qu'au Lok Sabha. Les trois Commissions relatives à une seule Chambre qui existent au Rajya Sabha sont la Commission de l'éthique, la Commission sur la fourniture d'ordinateurs aux Membres de la Rajya Sabha et la Commission sur le plan de développement local d'un Membre du Parlement. Trois Commissions aux fonctions similaires sont également constituées au sein de la Lok Sabha en tant que Commissions *ad hoc*.

La Commission du budget est constituée uniquement de Membres de la Lok Sabha car c'est la seule Chambre qui dispose de pouvoirs financiers. Il n'existe aucune Commission sur les absences des Membres de la Rajya Sabha et la Chambre se charge elle-même d'accorder les congés à ses Membres. La Commission sur les projets de loi et résolutions déposés par un Membre n'existe pas non plus au sein de la Rajya Sabha et la Chambre gère directement les projets de loi et résolutions déposés par un Membre.

**Composition :** les 55 Commissions élues ou nommées sont constituées de Membres proportionnellement à la prépondérance respective des partis et groupes représentés dans les Chambres. La nature multipartite des Commissions et le fait qu'elles agissent indépendamment des lignes des partis sont des caractéristiques majeures des Commissions parlementaires. Cette approche apolitique se manifeste généralement à travers la conduite d'enquêtes et la rédaction de conclusions.

### **Responsabilité exécutive à travers les Commissions parlementaires**

Selon la Constitution indienne, aucun argent ne peut être retiré ou dépensé par le Gouvernement du fond consolidé indien excepté sous l'autorité d'une loi passée par le Parlement. L'un des moyens les plus importants dont le Parlement dispose pour contrôler l'exécutif s'exerce à travers le contrôle du Ministère des Finances. Les pouvoirs et procédures parlementaires relatifs à cet effet sont définis dans la Constitution elle-même. L'Article 113 (2) établit que tous les budgets autres que ceux relatifs aux dépenses imputées au Fond Consolidé indien « devront être soumis sous la forme de demandes d'attribution par la Chambre du Peuple et la Chambre du Peuple aura le pouvoir d'accéder à ou de refuser toute demande, ou d'accéder à toute demande sujette à une réduction du montant spécifié ».

Le contrôle parlementaire sur les dépenses publiques n'est cependant pas limité au vote des montants demandés par le Gouvernement pour le bon fonctionnement de l'administration du pays. La responsabilité de l'Exécutif devant le Parlement et le droit du Parlement de superviser le fonctionnement de l'Exécutif sont un complément indispensable au système parlementaire. Les contrôles exercés par le Parlement sur l'Exécutif résultent du principe de base selon lequel le Parlement incarne la volonté du peuple et doit ainsi être capable de superviser la manière dont la politique publique, approuvée par le Parlement, est mise en application et l'argent public dépensé.

Le contrôle parlementaire sur les fonctions de l'Exécutif a pour objectifs principaux d'assurer qu'il ne survient aucun gaspillage de ressources et que l'argent public n'est pas



utilisé à mauvais escient, et (b) que les résultats de cet argent dépensé sont adéquats. Le Parlement indien exerce sa responsabilité de surveillance à travers un réseau de Commissions comprenant trois Commissions financières, qui sont la Commission sur les comptes publics et la Commission du budget et la Commission sur les entreprises publiques et les 24 Commissions permanentes relatives aux Ministères.

## **Les Commissions financières du Parlement**

### ***La Commission des comptes publics***

La Commission des comptes publics (CCP), mise en place en Inde en février 1921 à la suite des réformes de Montague-Chelmsford, est l'un des plus anciennes des trois Commissions financières du Parlement indien. Bien que forgée sur le modèle adopté par le Parlement britannique, elle a fonctionné plus ou moins comme une assistance au Ministère des Finances jusqu'en 1950. Cependant, avec l'entrée en vigueur de la Constitution de janvier 1950, la Commission des comptes publics a subi un changement radical et est devenue une Commission parlementaire à part entière.

La fonction principale de la CCP est d'examiner les comptes présentant la dotation de sommes accordées par le Parlement pour les dépenses du Gouvernement indien, comptes financiers annuels du Gouvernement indien et autres comptes similaires présentés à la Chambre, autant que la Commission l'estimera nécessaire. En examinant dans le détail les comptes d'affectation du Gouvernement indien et les rapports du Contrôleur et Vérificateur Général (C&VG) sur ces mêmes comptes, la Commission doit s'assurer que : (a) l'argent présenté dans les comptes comme dépensé était légalement disponible et approprié au service ou objet pour lequel il a été appliqué ou facturé ; (b) les dépenses sont conformes à l'autorité qui les gère ; et que (c) chaque réaffectation a bien été menée en accord avec les provisions faites à cet effet et selon les réglementations déterminées par l'autorité compétente.

En tant que lien vital du Parlement, la CCP a pour mission d'attirer l'attention des Chambres sur toutes instances et tendances qui affaiblissent le contrôle législatif des affectations. C'est dans cet objectif que la Commission compare les budgets et les comptes, enquête sur les votes excédentaires et s'intéresse aux nouvelles procédures financières et anciens modèles d'exactitude. Depuis que la Commission est devenue une Commission parlementaire sous le contrôle du Président à partir de janvier 1950, elle a présenté 1 507 apports en décembre 2014. Au cours de l'actuel Seizième Lok Sabha, la CCP a présenté 13 rapports jusqu'à présent.

Les recommandations de la CCP sont très respectées par la Chambre comme par l'administration. Elle a joué un rôle majeur dans l'histoire du contrôle parlementaire sur les finances de l'Inde, bien que ses effets ne puissent être concrètement quantifiés. A travers sa surveillance permanente de l'administration et l'examen détaillé des comptes du Gouvernement, la CCP a toujours cherché à garantir une discipline financière dans les dépenses du Gouvernement.

### ***La Commission du budget***

La Commission du budget du Parlement indien a été constituée pour la première fois en avril 1950 afin d'examiner les budgets afin de suggérer des économies dans les dépenses publiques et des améliorations dans l'organisation, l'efficacité, etc. La Commission du budget a pour caractéristique de n'être qu'exclusivement constituée de membres de la Lok Sabha. La raison semble en être que dans la mesure où la Constitution indienne confère tous les pouvoirs financiers au Lok Sabha, c'est le Lok Sabha seul qui devrait être en mesure d'examiner les dépenses du Gouvernement indien encourues contre les allocations budgétaires accordées par le Lok Sabha et de suggérer des économies.

Comme les autres Commissions parlementaires, la Commission du budget peut également convoquer des témoins et de réclamer des documents et des dossiers. L'examen, par la Commission, des budgets des Ministères/Départements du Gouvernement indien est une tâche continue tout au long de l'exercice financier et la Commission soumet des rapports à la Chambre au cours de l'examen. Il n'incombe pas à la Commission d'examiner l'intégralité du budget chaque année. Les demandes d'allocation peuvent être votées sans que la Commission n'ait rendu de rapport.

La Commission du budget enquête également sur les activités des Ministères dans la mesure où toutes leurs activités entraînent des dépenses. C'est dans cette optique que la Commission passe en revue l'organisation et les postes, les plans sur l'emploi, les finances, etc., d'un Ministère ; l'étude détaillée de tous ces paramètres résulte en une estimation précise de son efficacité. La Commission s'intéresse également à l'origine et au développement des agences administratives afin d'en juger le poids dans les mécanismes gouvernementaux. Elle cherche les défauts organisationnels à différents niveaux ou dans différentes sections.

La Commission du budget a ainsi examiné presque tous les Ministères du Gouvernement indien, leurs départements subordonnés et rattachés ainsi que diverses entreprises publiques et ministérielles. En se référant aux rapports présentés par la Commission jusqu'à présent, on verrait qu'elle a toujours eu, lors des examens, une approche positive et constructive. Son appréciation du fonctionnement des différents départements gouvernementaux a toujours été objective et apolitique. Tout en mettant au jour les défauts et inefficacités organisationnels dans la mise en application des projets/plans, la Commission se fait forum d'interaction entre le Gouvernement et le Parlement et devient un moyen de faire circuler l'information d'une entité à l'autre et enfin à la population. Depuis son entrée en vigueur en avril 1950, la Commission a présenté 1 091 rapports sur la quasi-totalité des Ministères/Départements gouvernementaux indiens. Parmi ceux-là, 612 sont des rapports originaux et 479 sont des rapports sur les mesures prises par le Gouvernement d'après les précédents rapports de la Commission. Ainsi, tout au long de ses soixante années d'existence, la Commission du budget a très certainement rempli son rôle avec énergie, objectivité, impartialité et équité.

### ***La Commission sur les entreprises publiques***

Les entreprises publiques sous contrôle administratif du Gouvernement indien ont été portées à l'examen parlementaire détaillé à l'occasion de la constitution d'une Commission parlementaire séparée, la Commission des entreprises publiques (CEP) in May 1964. L'objectif principal de la constitution de cette Commissions était d'assurer la

responsabilité de certaines catégories d'entreprises du secteur public et d'en contrôler les affaires de façon à ce qu'elles contribuent efficacement au développement socio-économique général du pays.

La compétence de cette Commissions est assez vaste. Aujourd'hui, la Commission peut enquêter sur les affaires de tout corporation ou entreprise sont le rapport annuel est présenté aux Chambres du Parlement. Ainsi, toute corporation publique établie sous réserve de modifications et selon les Central Acts ainsi que toutes les entreprises gouvernementales établies dans le cadre de la loi indienne relative aux sociétés de 1956 dont le Gouvernement central est actionnaire peuvent être examinées par la Commission.

La Commission agit comme les yeux et les oreilles du Parlement en tout ce qui concerne le contrôle parlementaire sur les entreprises publiques. Les rapports de la Commission couvrent un large panel d'activités des entreprises publiques et révèlent la façon dont elles fonctionnent tout en suggérant des mesures d'amélioration. Les rapports de la Commission ont pour caractéristique de non seulement prêter une grande attention à la responsabilité des entreprises publiques, mis également des Ministères/Départements de tutelle. La Commission a présenté 581 rapports depuis son entrée en vigueur. Parmi ces 581 rapports, 289 sont des rapports originaux et 292 sont des rapports sur les mesures prises par le Gouvernement d'après les rapports originaux de la Commission. La Commission a proposé plusieurs centaines de recommandations concernant presque tous les domaines d'entreprise, tels que la planification de projet, gestion financière, gestion de la production, gestion du matériel, politiques de personnel, gestion du travail, ventes et marketing, encouragement à l'export, remplacement des importations, interaction-interentreprises, contrôle qualité, équilibre du développement régional, protection des consommateurs, etc.

Si l'on s'interroge sur l'efficacité de la Commission, elle a, en tant qu'outil de contrôle législatif performant, considérablement contribué à l'efficacité et à l'économie du secteur public. La Commission est particulièrement utile non seulement dans l'identification des défauts opérationnels du fonctionnement des entreprises publiques, mais également dans la suggestion de mesures suggérées aux entreprises et à leurs Ministères de tutelle afin de rectifier les défauts mis en évidence au cours de l'enquête. Alors que le rôle d'enquête et de suivi de la Commission a mis en évidence de nombreux défauts et pratiques indésirables dans le fonctionnement des entreprises publiques dans différents secteurs fonctionnels, son rôle de conseil a permis à ces entreprises de réorienter leurs opérations dans le but de les rendre plus efficaces et plus axées sur leurs objectifs.

### **Les Commissions permanentes ministérielles**

Afin d'assurer que l'administration est soumise à un examen parlementaire efficace, particulièrement des affaires de budget et de formulation des politiques de haute importance, le système des Commissions permanentes ministérielles (CPM) a été conceptualisé et initié dans la première moitié de l'année 1993 avec sous leur juridiction tous les Ministères/Départements du Gouvernement indien. 17 CPM furent initialement constituées le 8 avril 1993 avec pour fonctions respectives :

- a) La considération des demandes d'octroi des Ministères/Départements concernés et l'établissement d'un rapport sur le sujet à soumettre à la chambre. Le rapport ne doit rien suggérer qui s'apparente à une motion de censure ;
- b) L'examen des projets de loi des Ministères/Départements concernés désignés à la Commission par le Président de la Rajya Sabha ou de la Lok Sabha selon le cas et la rédaction d'un rapport sur le sujet ;
- c) L'examen des rapports annuels des Ministères/Départements et la rédaction d'un rapport sur le sujet ;
- d) L'étude des documents de politique nationale de long terme présentés aux Chambres si désignés à la Commission par le Président de la Rajya Sabha ou de la Lok Sabha selon le cas et la rédaction d'un rapport sur le sujet.

Parmi les 17 CPM- 6 Commissions(Commerce, Intérieur, Développement des Ressources humaines, Industrie, Sciences et Technologie, Environnement et Forêts et Transports, Tourisme et Culture) étaient gérées et assurées par le Secrétariat de la Rajya Sabha et 11 Commissions(Agriculture, Défense, Energie, Affaires extérieures, Finances, Alimentation, Fournitures civiles et Distribution publique, Technologie de l'Information, Travail et Bien-être, Pétrole et Produits chimiques, Chemins de fer et Développement urbain et rural) étaient gérées et assurées par le Secrétariat de la Lok Sabha. Chacune de ces Commissions comptait 45 membres - 30 nommés parmi la Lok Sabha et 15 parmi la Rajya Sabha. Cependant, à partir du 20 juillet 2004, le système des CPM a été restructuré et le nombre de CPM est passé de 17 à 24. Le nombre des membres de chacune des 24 CPM a cependant été réduit de 45 à 31, en d'autres termes : 21 de la Lok Sabha et 10 de la Rajya Sabha.

Lors de la restructuration du système des CPM, alors que quelques nouvelles Commissions ont été créées, certaines ont été renommées pour correspondre à leur nouvelle juridiction. Parmi les CPM gérées et assurées par le Secrétariat de la Lok Sabha, 5 nouvelles Commissions ont été créées, portant le nombre de ces Commissions de 11 à 16. Parmi ces cinq Commissions, quatre sont entièrement nouvelles. Elles sont la Commission sur les ressources en eau, la Commission sur les produits chimiques et engrais, la Commission sur le charbon et l'acier et la Commission sur la justice sociale et l'émancipation. En outre, la Commission sur le développement urbain et rural a été scindée pour créer deux Commissions séparées, l'une sur le développement urbain et l'autre sur le développement rural.

Au cours du processus de restructuration du système des CPM, trois ont été renommées. La Commission sur l'alimentaire, les fournitures civiles et la distribution publique a été renommée en Commissions sur l'alimentaire, la consommation et la distribution publique ; la Commission sur le travail et le bien-être a été renommée en Commissions sur le travail ; et la Commission sur le pétrole et les produits chimiques a été renommée en Commissions sur le pétrole et le gaz naturel.

En ce qui concerne les CPM gérées et assurées par le Secrétariat de la Rajya Sabha, le nombre total de ces Commissions est passé de six à huit, tandis que deux nouvelles Commissions ont été créées –la première sur la santé et le bien-être de la famille, la seconde sur le personnel, les doléances publiques, le droit et la justice.

Les CPM ne sont pas chargées des affaires d'administration quotidienne des Ministères/Départements concernées, ni généralement des affaires dont sont chargées d'autres Commissions parlementaires.

Le système des CPM est une entreprise novatrice dans le domaine de la surveillance parlementaire de l'administration. En axant leur fonctionnement sur des plans à long terme et des politiques d'orientation du travail de l'Exécutif, ces Commissions fournissent l'orientation, les consignes et la contribution nécessaire à la formulation de politiques générales dans le but de mener à bien les perspectives nationales à long terme de l'Exécutif.

Entre 1993 et 2013, les CPM de la Lok Sabha ont présenté 1 406 rapports au Parlement. Parmi ces 1 406 rapports, 515 concernaient des demandes de subventions, 259 des projets de loi, 88 des rapports annuels et 544 d'autres types de rapports dont des rapports sur les mesures prises, des rapports sur les sujets désignés par l'honorable Président d'une des Chambres, des rapports sur les sujets désignés par la Commission, etc.

En ce qui concerne les CPM de la Lok Sabha entre le 8 avril 1993 et le 31 décembre 2014, pas moins de 2 339 rapports ont été soumis et 5 880 sessions tenues par les CPM. Pendant la 15<sup>ème</sup> Lok Sabha, les 16 CPM de la Lok Sabha ont présenté 662rapports entre le 31 août 2009 et le 31 mars 2014. Parmi eux, 365étaient des rapports originaux sur des demandes de subventions, des projets de loi, des politiques, des rapports annuels/sujets et 297 étaient des rapports sur les mesures prises. Pas moins de 1 409 sessions se sont tenues pour un total de 2 417 heures. Depuis le début de l'actuelle Seizième Lok Sabha, les seize CPM de la Lok Sabha ont tenu 145 sessions et présenté 64 rapports entre le 1 septembre et le 31 décembre 2014.

Les recommandations des CPM ont valeur de conseil et non d'obligation. Cependant, une analyse des mesures prises par le Gouvernement d'après les recommandations des 16 CPM de la Lok Sabha lors de la Quinzième Lok Sabha du 31 août 2009 au 18 mai 2014 (soit la date de la dissolution de la Quinzième Lok Sabha) montre que 5 893 recommandations ont été formulées par les 16 CPM. Parmi elles, 3 754 (soit 63,7%) ont été acceptées par le Gouvernement. Compte tenu des réponses opposées par le Gouvernement, les Commissions n'ont pas donné suite à 313 recommandations (soit 5,31%). Les Commissions n'ont pas accepté les réponses faites par le Gouvernement aux 1 102 (soit 18.7%) autres recommandations.

### **Evaluation de l'impact**

En Inde, le contrôle parlementaire le plus efficace sur l'administration est exercé par trois Commissions financières, 24 CPM et un certain nombre d'autres Commissions parlementaires. Ces Commissions peuvent mener un examen complet et détaillé du

travail et des plans/programmes de divers Ministères/Départements et institutions publiques sans pour autant affecter leur fonctionnement quotidien. A travers ces Commissions, l'Administration entre en contact direct avec le Parlement. Il incombe aux plus hauts responsables de l'administration de prouver aux Commissions que les budgets votés par le Parlement sont ou ont été dépensés aux fins pour lesquelles ils ont été accrédités et en adéquation avec les politiques approuvées par le Parlement. Ils doivent également prouver aux Commissions que toutes les lois et réglementations concernant les activités fiscales et administratives du Département ont été respectées, que l'organisation et l'attribution des postes a été efficace, que les résultats correspondent aux dépenses engagées et que toutes les mesures d'économies ont été prises sans entraver l'efficacité. La procédure d'examen par ces Commissions est stricte. Les Commissions n'apprécient guère les manquements, l'indolence, l'attitude et l'incompétence de l'Administration et ne pardonnent pas facilement. Elles surveillent l'Administration de près et, bien plus qu'un outil de correction des défauts, elles sont une référence au contrôle parlementaire parmi toutes les sections l'Administration afin de prévenir tout mauvais usage de l'argent public, des pouvoirs administratifs ou tout autre faute similaire.

Les observations et commentaires des Commissions parlementaires retiennent l'attention des officiels comme celle du public. Bien que les recommandations/suggestions des Commissions puissent ne pas être acceptées par le Gouvernement dans leur totalité, on leur accorde toute attention. Elles sont envisagées au plus haut niveau et si les Ministères considèrent que les recommandations des Commissions sont inacceptables, ils justifient leur refus auprès de la Commission directement. Avant d'enfin écrire aux Commissions les raisons justifiant l'impossibilité de mettre ces suggestions en application, le Gouvernement revoit et évalue la justesse des politiques ou décisions sur lesquelles la Commission a émis des commentaires contraires.

### **Conclusion**

Les Commissions parlementaires en Inde fournissent et constituent un mécanisme efficace en renforçant la responsabilité exécutive. Les suggestions et commentaires émis par ces Commissions parlementaires apportent des conseils et orientations très utiles au Gouvernement dans la formulation ou adaptation de leurs futures politiques et activités. En outre, le fait que ses activités et actions soient examinées par un organe parlementaire a un effet dissuasif sur les dépenses extravagantes et autres fonctionnements peu rigoureux du Gouvernement. Ce système a permis aux Commissions parlementaires de rester concentrées sur l'essentiel et de mener à bien ce vaste examen parlementaire, qui n'entend pas substituer le Parlement au Gouvernement mais bien insuffler une nouvelle énergie à l'Administration et l'encourager à prendre confiance en lui. Ainsi, les différentes Commissions parlementaires ont joué un rôle prépondérant dans l'assurance de la responsabilité de l'Exécutif devant le Parlement de manière très efficace.



**M. Manuel CAVERO (Espagne)** a demandé quelle était l'opinion de l'orateur sur trois questions. Il est parfois difficile de faire en sorte que les commissions se présentent devant les ministères concernés *a fortiori* pour le Sénat qui n'est pas la chambre la plus importante.

Il y a en Espagne trop de ces commissions, elles perdent en responsabilité devant l'Exécutif. L'examen des travaux se fait par vote mais dans les faits c'est sous réserve de l'accord du Gouvernement, il a souhaité savoir si le même problème se présentait dans son Parlement.

**M. Ed OLLARD (Royaume-Uni)** a relevé que les commissions *ad hoc* avaient un mandat présenté par les présidents de la chambre. Se pose aussi la question des commissions des estimations, aussi il a souhaité savoir comment interagissaient les relations des deux chambres. Il arrive que l'efficacité des commissions spéciales soit mesuré, il a souhaité savoir si c'était le cas dans son Parlement.

**M. Nguyen SY-DUNG (Vietnam)** a souhaité savoir comment les membres de commissions étaient désignés et aidés au Parlement indien.

**M. Horst RISSE (Allemagne)** a souhaité savoir s'il y avait une instance d'audit et comment elle s'articulait avec les commissions financières.

**Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE (Ouganda)** a indiqué qu'ils avaient des commissions permanentes et d'autres temporaires. Elle a demandé la durée des commissions et comment s'établissait le quorum.

**M. Md. Ashraful MOQBUL (Bangladesh)** a présenté un problème lié à la présence de hauts responsables comme le ministre ou le chef de cabinet en commission. Les responsables sont parfois réticents à participer aux auditions. Il a demandé comment elles s'assuraient de leur présence.

**M. Geert Jan A. HAMILTON (Pays-Bas)** a demandé si la composition des commissions reflétait l'équilibre du pouvoir au sein du Parlement. En cas de vote, il a demandé s'ils votaient individuellement. Aux Pays-Bas il y a davantage de sièges pour les grands partis et ils tentent de s'accorder sur un consensus. Le ministre ne peut refuser de se présenter si on le sollicite.

**Mme Barbara DITHAPO (Botswana)** a souhaité avoir la définition du mandat des commissions *ad hoc* et demandé la présentation de la composition de ces comités spéciaux.

**M. Anoop MISHRA** a répondu à l'Espagne en indiquant que toutes les commissions étaient conjointes (35 membres : 21 chambre basse et 14 chambre haute). Toutes sont mixtes, il n'y a donc pas de difficulté. La seule exception est le comité d'évaluation.

Il a indiqué que la composition des commissions se faisait au *pro rata* de leur présence au Parlement, proportionnellement à la représentation et par désignation des partis.

Les comités *ad hoc* sont composés soit par le président soit par un autre membre. Ils préparent les mandats de ces comités et ils sont en général préparés en consultation entre la majorité et l'opposition. Les mandats à terme sont au final tranchés par un président de l'un ou l'autre.

L'Allemagne avait une question sur la cour des comptes. L'organisme vérificateur rend compte à la commission des comptes publics et celle-ci décide d'adopter le rapport ou non. Le lien est prévu grâce au fait que le vérificateur rend compte directement à la commission. Ce contrôleur participe aux réunions du comité, il donne des orientations lors de ces débats.

Sur la question de la présence des membres : en Inde, les ministres ne sont pas invités à comparaître, c'est le chef de l'exécutif du ministère qui se présente. Il n'y a donc pas de problème de présence.

Il a répondu au Bangladesh sur le contrôle financier. Auparavant il y avait trois différentes enceintes, chacune s'occupant du contrôle financier. Toute demande de fonds, au lieu d'être évoquée en plénière, est évoquée devant les comités.

Les commissions sont absolument bipartisanes. Elles se déroulent à huis-clos mais il n'y a jamais eu d'absence de consensus.

#### **4. Présentation sur les développements récents au sein de l'Union Interparlementaire**

**Mme Kathreen JABRE** a remercié la présidente pour cette occasion. Elle a indiqué être très reconnaissante du soutien que l'ASGP et les Parlements donnaient à l'UIP.

Elle a abordé les principes communs de soutien aux Parlements. Ces principes impliquent que les Parlements eux-mêmes sont responsables de leurs programmes de développement. Quel que soit le niveau d'engagement politique, la réforme, sa mise en place revient aux Parlements. Ces principes ont été bien accueillis (66 expressions de soutien), preuve de la qualité du document. La campagne d'adoption se poursuivra. Tout soutien sera le bienvenu. Tout retour de la part des membres sera le bienvenu (nuance, adaptation etc.). Ces principes commencent à être mis en œuvre. Elle a indiqué qu'ils travaillaient notamment avec l'Afghanistan, en partenariat avec le PNUD, notamment la capacité des secrétariats. Ce processus donne de très bons résultats.

Les principes communs sont un des projets les plus récents en matière de renforcement des capacités. Récemment a été lancé le rapport parlementaire mondial, qui examinait la distance entre Parlement et citoyens et deux ans plus tard, un deuxième rapport a été élaboré. Les sujets du rapport sont en cours d'identification. Le premier thème est celui des comptes au Gouvernement, le deuxième est celui du lobbying et de la déontologie et enfin la riposte des parlements aux situations de crise.



Les membres seront contactés sur la mise à jour des enquêtes. En général un événement conjoint à l'ASGP est organisé. Peut-être le Parlement électronique.

Elle a également évoqué les activités sur l'égalité homme femme. L'UIP a porté son attention sur les droits des femmes 20 ans après Beijing, les violences à l'égard des femmes et les discriminations.

En matière des droits de l'homme, l'examen est périodique, idem sur les droits des enfants, les migrations, le soutien sur la santé maternelle et les nouveaux nés.

Les priorités de l'UIP pour les prochains mois sont le développement durable à savoir l'adoption d'objectifs (obligations des Etats etc.)

**M. José Manuel ARAUJO (Portugal)** a demandé comment les principes avaient été adoptés.

**Mme JABRE** a indiqué que chaque Parlement avait eu une méthode différente. Pour certains, la consultation et la discussion ont donné lieu à des courriers officiels. D'autres Parlements ont discuté au sein de l'UIP. Dans tous les cas, il faut une communication officielle ou un message du secrétaire général.

Elle a indiqué espérer que l'ASGP pourrait aussi adhérer à ces principes.

**Le Dr. Mohammed Abdullah AL-AMR (Arabie Saoudite)** a demandé quel était l'ordre du jour de l'UIP et comment celle-ci pouvait aider l'Arabie Saoudite à rehausser les normes de la Shura.

**Mme JABRE** a répondu qu'ils étaient disposés à les aider et à répondre aux questions de coopération.

**Mme Barbara DITHAPO (Botswana)** a proposé de passer par le Forum interparlementaire pour les objectifs de développement durable afin que toute la région puisse en bénéficier. Un forum régional sera utile.

**M. Othom RAGO AJAK (Soudan)** a signalé à l'attention de l'Assemblée, deux points. Il a commenté l'idée que le processus parlementaire puisse être une thématique à Genève, dans le cadre du rapport parlementaire mondial.

**Mme JABRE** a répondu que dans les mois à venir des questionnaires seront adressés. Elle s'est dite reconnaissante, par avance. Le calendrier d'action sera communiqué par la suite.

**Le Dr. Khalid Salim AL-SAIDI (Oman)** s'est dit heureux de constater les efforts des secrétaires généraux. Il a demandé si ces principes auraient une valeur exécutoire pour chaque Parlement, chacun ayant ses propres pratiques (notamment sur la question des femmes – 2 seulement à Oman). Il a demandé comment améliorer la représentation des femmes.

**Mme JABRE** a répondu que un Parlement adhéraient aux principes cela signifiait qu'ils s'engageaient à les respecter mais avec autonomie (le contexte national est important). Elle a répondu à Oman qu'un encouragement politique pouvait être efficace mais cela passe aussi par les mentalités (120 pays ont mis en œuvre des quotas, c'est le meilleur moyen). Le but étant de contourner les rigidités mais il faut que le pays accepte les quotas.

**Le Dr. Mohammed Abdullah AL-AMR (Arabie Saoudite)** a indiqué que les secrétaires généraux étaient confrontés aux mêmes problèmes sur la question linguistique. Il a demandé si l'ASGP pourrait adopter l'arabe comme langue officielle pour qu'elle puisse être traduite.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a indiqué que cette question posait toujours problème. Elle s'est engagée à la relayer.

**Mme JABRE** a répondu qu'un effort avait été consenti sur cette question. De plus en plus de documents sont traduits en arabe.

**Le Dr AL-AMR** a répondu que la question de l'interprétation demeurait en disant que les pays arabes payaient leurs cotisations. Il a indiqué considéré que c'était un droit.

**Mme JABRE** a répondu qu'au niveau des documents, nombre d'entre eux sont traduits mais l'interprétariat n'est pas assuré parce que ni l'arabe ni l'espagnol ne sont langues officielles.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a répondu que la décision finale ne leur incombait pas. Elle a remercié Mme Jabre.

## **5. Projet d'ordre du jour de la prochaine session à Genève (Suisse), 18-21 octobre 2015**

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a indiqué aux membres que le projet d'ordre du jour de la prochaine session était à leur disposition.

**M. Bachir SLIMANI (Algérie)** a demandé s'il était possible d'ajouter des communications.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a répondu qu'il était bien sûr possible et même souhaitable d'ajouter des sujets. Elle a cependant précisé qu'il fallait les envoyer le plus tôt possible, éventuellement un sujet de débat général.

**Le Dr. Khalid Salim AL-SAIDI (Oman)** a demandé s'il pouvait donner un sujet maintenant.

**Mme la Présidente Doris Katai Katebe MWINGA** a répondu qu'ils devaient les envoyer avant le mois de juillet.

Elle a remercié M. PHUC et les organisateurs de la Conférence, notamment pour les déjeuners, les divertissements et l'excursion. L'hospitalité a été parfaite. Elle a remercié les membres pour leurs présence et communications. Elle a également remercié les interprètes, Emily et Inés et les autres membres du secrétariat de l'ASGP.

*La séance est levée à 11h30.*



## 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 (Hanoï, mars 2015)

*Président* : Doris Katai Katebe Mwinga (Zambie)

*Vice-présidents* : Geert Jan A. Hamilton (Pays-Bas)

*Membres élus* : Philippe Schwab (Suisse), Irfan Neziroglu (Turquie), José Pedro Montero (Uruguay), Ayad Namik Majid (Irak), Somsak Manunpichu (Thaïlande), Shumsher K. Sheriff (Inde), Winantuningtyas Titi Swasanany (Indonésie), Najid El Khadi (Maroc)

*Anciens Présidents et membres honoraires* : 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 :

Secrétariat français :	British Secretariat :
Mme Inés Fauconnier, Assemblée nationale 126, rue de l'Université 75355 Paris 07 SP, France Tel: (33) 1 40 63 66 65 Fax: (33) 1 40 63 52 40 courriel : <a href="mailto:ifauconnier@assemblee-nationale.fr">ifauconnier@assemblee-nationale.fr</a>	Emily Commander, House of Commons c/o Daniel Moeller, Committee Office, 7 Millbank, London, SW1P 3JA Tel: (44) 20 7219 6182 e-mail: <a href="mailto:commandere@parliament.uk">commandere@parliament.uk</a>